CANADA

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

MOTIFS DE DÉCISION

Examen de certains aspects de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché

GHW-4-89

Mars 1990

102-04012/

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

MOTIFS DE DÉCISION

Examen de certains aspects de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché

GHW-4-89

Mars 1990

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

No. du Cat. NE 22-1/1990-3F
ISBN 0-662-95938-8

Ce rapport est publié séparément
dans les deux langues officielles.

This report is published separately
in both official languages.

Exemplaires disponibles auprès du:

Copies are available on request from:

Bureau du soutien de la réglementation
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Canada)
K1A 0E5
(613) 998-7204

Regulatory Support Office
National Energy Board
473 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0E5
(613) 998-7204

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1985, c. N-7 et à ses règlements d'application et

RELATIVEMENT À l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'ONE, datée du 21 avril 1987, et

RELATIVEMENT À l'examen de certains aspects de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché, tenu par voie de mémoires, conformément à l'article 21 de la Loi sur l'ONE, et plus particulièrement décrite dans l'Ordonnance de l'Office GHW-4-89

EN PRÉSENCE DE :

R. Priddle	Président
J.-G. Fredette	Vice-président
R.B. Horner, c.r.	Membre
W.G. Stewart	Membre
A.B. Gilmour	Membre
A. Côté-Verhaaf	Membre
M.J. Musgrove	Membre
C. Bélanger	Membre
R. Illing	Membre
D.B. Smith	Membre
K.W. Vollman	Membre

PARTIES INTÉRESSÉES :

AEC Oil and Gas Company, a Division of Alberta Energy Company Ltd.
Alberta and Southern Gas Co.
Alberta Northeast Gas Limited
Altresco Financial, Inc.
ANR Pipeline Company
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association des consommateurs industriels de gaz
Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
Association pétrolière du Canada
BC Gas Inc.
Blue Range Energy Corporation
Bow Valley Industries Ltd.
British Columbia Petroleum Corporation
Brymore Energy Ltd.
Canada Geothermal Oil Ltd.
Canadian Hunter Exploration Ltd.

Canadian Hydrocarbons Marketing Inc.
CanStates Gas Marketing
C-I-L Inc.
C.G. Edge & Associates Inc.
Cogen Energy Technology Inc.
Columbia Gas Development of Canada Ltd.
Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta, à titre de mandataire du gouvernement de l'Alberta
Conseil des Canadiens
Consumers' Gas Company Ltd., The
Direct Energy Marketing Limited
Dorset Exploration Limited
Énergie Nouveau-Brunswick
Enserch Development Corporation
Esso Ressources Canada Limitée
Exajoule Energy Consulting Ltd.
G.A. Robb Associates
Gaz Métropolitain, inc.
Husky Oil Operations Ltd.
ICG Utilities (Ontario) Ltd.
Indeck Energy Services, Inc.
Indeck Gas Supply Corporation
Industrial Gas Consumers of Canada
Iroquois Gas Transmission System, L.P.
Kamine Development Corp. and Beta Development Co.
La Compagnie des Pétroles Amoco Canada Ltée.
Ministère de l'Énergie et des Mines de la Saskatchewan
Ministère de l'Énergie de l'Ontario
Ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique
Morgan Hydrocarbons Inc.
New England Power Company
New York State Energy Office
Niagara Mohawk Power Corporation
Norcen Energy Resources Limited
North Canadian Marketing Inc.
Northstar Energy Corporation
Northridge Petroleum Marketing, Inc.
Opinac Exploration Limited
Pan-Alberta Gas Ltd.
PanCanadian Petroleum Limited
Petro-Canada Inc.
Poco Petroleum Ltd.
ProGas Limited
Ressources Gulf Canada Limitée
Ross Harvey, député
San Diego Gas & Electric Company
Selkirk Cogen Partners, L.P. and MASSPOWER
Shell Canada Limitée
Small Explorers and Producers Association of Canada
Suncor Inc.

Tennesse Gas Pipeline Company
Trical Resources Inc.
Ulster Petroleums Ltd.
Unigas Corporation
Union Gas Limited
Universal Explorations Ltd.
Vector Energy Inc.
Vermont Gas Systems, Inc.
Westcoast Energy Inc.
Western Gas Marketing Limited

Table des matières

Exposé et comparutions ..... (i)

Abréviations ..... (vi)

1. Historique 1

2. Discussion des questions 6

2.1 L'Office devrait-il continuer à utiliser les analyses des avantages et des coûts à titre de facteur de la MCACM en vue de déterminer si les exportations de gaz naturel sont conformes à l'intérêt public? 6

2.1.1 Opinions des parties en faveur du maintien des analyses des avantages et des coûts 6

2.1.2 Opinions des parties qui s'opposent au maintien des analyses des avantages et des coûts 12

2.1.3 Opinion de l'Office 19

2.2 Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, quel rôle ces analyses devraient-elles jouer dans le processus de prise de décision de l'Office? 28

2.2.1 Opinions des parties intéressées 28

2.2.2 Opinion de l'Office 29

2.3 Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, la démarche qu'emploie l'Office dans ces analyses des avantages et des coûts depuis l'introduction de la MCACM est-elle appropriée? 30

2.3.1 Portée de l'analyse des avantages et des coûts 30

2.3.2 Aspects techniques de la démarche de l'Office relativement aux avantages et aux coûts 32

2.3.3 Incertitude des prévisions et des estimations des coûts futurs des approvisionnements en gaz 36

2.4 Si l'Office décide de ne plus se servir des analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, comment devrait-il tenir compte des différences entre les coûts sociaux et les coûts privés lorsqu'il détermine si un projet d'exportation est conforme à l'intérêt public? 36

2.4.1 Opinions des parties intéressées 36

2.4.2 Opinion de l'Office 40

2.5 Dans quelle mesure l'Office devrait-il, dans le cadre de la MCACM, examiner les dispositions des contrats d'exportation afin de déterminer si ces contrats sont suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions du marché? 41

2.5.1 Opinions des parties intéressées 41

2.5.2 Opinion de l'Office 47

3. Décision **49**

4. Disposition **53**

Annexes

I Décision de l'Office relative à l'examen des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel - Juillet 1987

II Lettre de l'Office, datée du 18 décembre 1989, et Ordonnance d'audience GHW-4-89

III (i) Entente du 31 octobre 1985 sur les marchés et les prix du gaz naturel
(ii) Lettre datée du 24 juin 1987, du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources
(iii) Supplément, daté du 27 juillet 1987, au Protocole d'instructions sur les procédures de réglementation et les besoins de renseignements de l'Office national de l'énergie pour les demandeurs qui déposent des demandes relatives à des ordonnances d'exportation à court terme de gaz naturel et des licences d'exportation à long terme de gaz naturel

Abréviations

ACFPC	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
ACIG	Association des consommateurs industriels de gaz
ALE	Accord de libre-échange
APC	Association pétrolière canadienne
ASPIC	Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
AEC	AEC Oil and Gas Company, a Division of Alberta Energy Company Ltd.
A & S	Alberta and Southern Gas Co.
Altresco	Atresco Financial, Inc.
Amoco	La Compagnie des Pétroles Amoco Canada Limitée
ANR	ANR Pipeline Company
BC Gas	BC Gas Inc.
BCPC	British Columbia Petroleum Corporation
Beta	Kamine Development Corp. and Beta Development Co.
Blue Range	Blue Range Energy Corporation
Brymore	Brymore Energy Ltd.
BVI, Bow Valley	Bow Valley Industries Ltd.
Canadian Hunter	Canadian Hunter Exploration Ltd.
CCPA	Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta, à titre de mandataire du gouvernement de l'Alberta
CETI	Cogen Energy Technology Inc.
C-I-L	C-I-L Inc.
Colombie-Britannique	Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique
Consumers Gas	The Consumers Gas Company Ltd.

Direct	Direct Energy Marketing Limited
EIE	Évaluation de l'incidence des exportations
Edge	C.G. Edge and Associates
GMi	Gaz Métropolitain, Inc.
Gulf	Ressources Gulf Canada Limitée
Husky	Husky Oil Operations Ltd.
ICG (Ontario)	ICG Utilities (Ontario) Ltd.
Indeck Energy	Indeck Energy Services, Inc.
Indeck Gas	Indeck Gas Supply Corporation
Loi, Loi sur l'ONE	Loi sur l'Office national de l'énergie
MCACM	Méthode de calcul axée sur les conditions du marché
Morgan, Morgan Hydrocarbons	Morgan Hydrocarbons Inc.
NEPCO	New England Power Company
Niagara Mohawk	Niagara Mohawk Power Corporation
Norcen	Norcen Energy Resources Limited
Northridge	Northridge Petroleum Marketing, Inc.
Northstar	Northstar Energy Corporation
ONE ou Office	Office national de l'énergie
Ontario	Ministère de l'Énergie de l'Ontario
Pan-Alberta	Pan-Alberta Gas Ltd.
PanCanadian	PanCanadian Petroleum Limited
Petro-Canada	Petro-Canada Inc.
Poco	Poco Petroleum Ltd.
ProGas	ProGas Limited

Québec	Ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec
Saskatchewan	Ministère de l'Énergie et des Mines de la Saskatchewan
SDGE	San Diego Gas & Electric Company
Selkrik/ MASSPOWER	Selkirk Cogen Partners, L.P. and MASSPOWER
SEPAC	Small Explorers and Producers Association of Canada
Shell	Shell Canada Limitée
TCPL	TransCanada PipeLines Limited
Trical	Trical Resources Inc.
Union	Union Gas Limited
Universal	Universal Explorations Ltd.
Vector	Vector Energy Inc.
WGML	Western Gas Marketing Limited
Westcoast	Westcoast Energy Inc.

CHAPITRE 1

HISTORIQUE

L'article 118 de la Loi sur l'Office national de l'énergie ("la Loi") fournit le fondement législatif pour le choix des facteurs que l'Office national de l'énergie ("l'Office" ou "l'ONE") doit prendre en compte relativement à la délivrance de licences d'exportation de gaz naturel :

> "Pour délivrer une licence, l'Office tient compte des facteurs qui lui semblent pertinents : il doit notamment
>
> a) s'assurer que la quantité de pétrole, de gaz ou d'électricité à exporter ne dépasse pas l'excédent sur les besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard, dans le cas du pétrole et du gaz, à l'orientation des découvertes de pétrole ou de gaz au Canada;
>
> b) s'assurer que, dans le cas d'exportation d'électricité, le prix à demander est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public."

Le paragraphe 118(b) contient une mention au prix qui ne s'applique cependant qu'aux exportations d'électricité.

En 1987, l'Office a effectué un examen des méthodes qu'il utilise pour délivrer des licences d'exportation de gaz naturel, examen plus particulièrement axé sur les critères qu'il utiliserait pour se conformer au paragraphe 118(a). Dans sa décision[1], l'Office a annoncé l'introduction d'une nouvelle méthode de calcul axée sur les conditions du marché ("MCACM") fondée sur le postulat voulant que, d'une façon générale, le marché fonctionnera de manière telle que les Canadiens pourront s'approvisionner en gaz naturel à des prix courants équitables.

La MCACM prévoit que l'Office prendra deux moyens pour s'assurer que le gaz naturel qui fait l'objet de licences d'exportation constitue un excédent par rapport aux besoins

---

1 Chapitre 4 des Motifs de décision relatifs à l'examen des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel, juillet 1987 (Annexe I).

raisonnablement prévisibles du Canada : le premier se situe dans le cadre des audiences publiques relatives aux demandes visant l'autorisation d'exporter du gaz naturel; le deuxième est la surveillance permanente des marchés énergétiques canadiens.

L'Office a précisé que dans le cadre des audiences publiques relatives aux demandes de licences d'exportation de gaz naturel, l'évaluation de l'Office, afin de s'assurer que le marché fonctionne d'une façon satisfaisante, comportera trois principales parties :

(1) **Méthode d'intervention en fonction des plaintes**

L'inclusion d'un mécanisme d'intervention en fonction des plaintes dans les méthodes de calcul des excédents était fondée sur le principe que les exportations de gaz ne devraient pas être autorisées si les consommateurs canadiens n'ont pas eu l'occasion d'acheter du gaz pour satisfaire à leurs besoins selon des modalités semblables à celles qui s'appliquent à l'exportation proposée, notamment en ce qui a trait au prix. Les demandeurs de licences d'exportation devront être prêts à répondre à de telles préoccupations advenant le cas où elles seraient soulevées par les utilisateurs canadiens de gaz naturel durant l'audience.

(2) **Évaluation de l'incidence des exportations ("EIE")**

Le but de cette évaluation est de permettre à l'Office de déterminer si l'exportation proposée risque d'empêcher les Canadiens de satisfaire à leurs propres besoins énergétiques aux prix du marché.

(3) **Établissement de la conformité à l'intérêt public**

En plus d'utiliser la méthode d'intervention en fonction des plaintes et l'EIE, afin de s'assurer que le gaz proposé pour l'exportation constitue un excédent, l'Office a précisé qu'il continuerait, conformément à l'article 118 de la Loi, à tenir compte de tous les autres facteurs jugés pertinents pour déterminer si les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public national.

Dans ses motifs de décision, l'Office a inclus une liste des facteurs à considérer en vue de déterminer si les exportations proposées seraient dans l'intérêt public; il a laissé entendre qu'il se proposait de tenir compte, entre autres, des détails des ententes d'approvisionnement et de vente et de la preuve que les revenus d'exportation permettraient de récupérer pleinement les coûts engagés par le Canada pour exporter ce gaz. Ce dernier facteur est évalué au moyen d'un cadre d'analyse des avantages et des coûts sociaux qui permet de quantifier les avantages nets que le Canada retire des exportations proposées. Plus particulièrement, l'Office a précisé ce qui suit:

> "... l'Office continue de favoriser l'analyse coûts-avantages comme moyen d'évaluer, en regard l'un de l'autre, la sécurité des approvisionnements et les avantages de l'exportation et de déterminer si le Canada en retirera des avantages nets. Par conséquent, l'analyse coûts-avantages continuera d'être un outil important dont l'Office se servira pour s'assurer que les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public."

Depuis 1987, la MCACM a servi de base à l'examen des demandes de licence d'exportation du gaz naturel. Récemment cependant, l'Office a jugé approprié d'examiner certains aspects de la MCACM, à savoir l'EIE et, dans cette instance, l'analyse des avantages et des coûts.

Au cours de 1989, l'Office a étudié, par voie de mémoires, les vues des parties intéressées en ce qui concerne l'EIE. Il a décidé de conserver l'EIE dans le cadre de la MCACM, mais il a révisé les méthodes d'introduction de la preuve EIE dans les audiences publiques.

En raison des préoccupations qu'ont exprimées certaines parties intéressées lors d'audiences récentes et lors de l'atelier tenu en novembre 1989 par le personnel de l'Office en vue de discuter des analyses des avantages et des coûts, l'Office a décidé d'étudier le rôle que devraient jouer les analyses des avantages et des coûts dans la MCACM. L'Office a également décidé de demander les opinions des parties intéressées sur la mesure dans laquelle il devrait, dans le cadre de la MCACM, examiner les dispositions des contrats d'exportation afin de déterminer si ces contrats sont suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

Sous forme d'une lettre, datée du 18 décembre 1989, l'Office a publié l'ordonnance d'audience GHW-4-89[1] pour demander des mémoires sur cinq questions :

1) L'Office devrait-il continuer à utiliser les analyses des avantages et des coûts à titre de facteur de la MCACM en vue de déterminer si les exportations de gaz naturel sont conformes à l'intérêt public?

2) Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, quel rôle ces analyses devraient-elles jouer dans le processus de prise de décision de l'Office?

3) Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, la démarche qu'emploie l'Office dans ses analyses des avantages et des coûts depuis l'introduction de la MCACM est-elle appropriée?

4) À votre avis, si l'Office décide de ne plus se servir des analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, comment devrait-il tenir compte des différences entre les coûts sociaux et les coûts privés lorsqu'il détermine si un projet d'exportation est dans l'intérêt public? Ces différences résultent avant tout de la composante coûts d'utilisation de la totalité des coûts supplémentaires de production, et des coûts supplémentaires de transport, distincts des coûts de transport intégré.

5) Dans quelle mesure l'Office devrait-il, dans le cadre de la MCACM, examiner les dispositions des contrats d'exportation afin de déterminer si ces contrats sont suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions du marché?

---

1 Voir annexe II

Aux fins de la présente instance, l'Office a demandé que les parties mettent de côté la question de savoir si l'Office a compétence ou non d'utiliser les analyses des avantages et des coûts et qu'elles se concentrent plutôt sur la question de savoir si l'Office devrait utiliser de telles analyses dans l'examen des demandes visant des exportations, et si oui, comment il devrait le faire. Quatre-vingt-quatorze parties ont exprimé leur intérêt à l'égard de cet examen, et soixante-seize parties intéressées ont soumis des mémoires, notamment des sociétés, des associations, des particuliers, des gouvernements provinciaux et des organismes gouvernementaux.

CHAPITRE 2

DISCUSSION DES QUESTIONS

Le présent chapitre résume les vues des parties intéressées et de l'Office sur les cinq questions posées à ces dernières par l'Office dans l'annexe I de l'Ordonnance d'audience GHW-4-89.

2.1 L'Office devrait-il continuer à utiliser les analyses des avantages et des coûts à titre de facteur de la MCACM en vue de déterminer si les exportations de gaz naturel sont conformes à l'intérêt public?

Les vues des parties en faveur du maintien des analyses des avantages et des coûts à titre de facteur de la MCACM sont résumées ci-après, suivies de celles des parties qui s'opposent au maintien de cette analyse.

2.1.1 Opinions des parties en faveur du maintien des analyses des avantages et des coûts

Les parties en faveur du maintien des analyses des avantages et des coûts ont fait valoir les raisons suivantes à l'appui de leurs positions.

(i) **Mandat légal de protéger l'intérêt public**

Bon nombre des parties appuyant le maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont fait valoir que l'Office a reçu le mandat légal, en vertu de l'article 118 de la Loi, "de tenir compte des facteurs qui lui semblent pertinents" lorsqu'il est appelé à déterminer si les exportations proposées sont dans l'intérêt public national. Ces intervenants étaient d'avis que l'analyse des avantages et des coûts représente une composante nécessaire de la détermination de l'intérêt public, et que si l'Office devait moins insister sur la question de la protection de l'intérêt public dans le contexte de la MCACM, cela irait à l'encontre de son mandat et

serait en outre préjudiciable à l'intérêt du public canadien. L'Ontario[1] est allé plus loin, en ajoutant que si l'Office éliminait l'analyse des avantages et des coûts, il n'est pas certain qu'il pourrait remplir le mandat que lui confère l'article 118, soit celui de protéger l'intérêt public.

BC Gas et ICG (Ontario) se sont référés à l'intégration de l'analyse des avantages et des coûts dans la MCACM et à son application dans les récentes décisions de l'Office pour illustrer le rôle de protection de l'intérêt public national que joue l'Office.

Union et C-I-L, parmi d'autres, ont souligné que depuis la signature de l'Accord de libre-échange ("ALE"), bon nombre de lois canadiennes, notamment la Loi sur l'ONE, ont été modifiées de façon à tenir compte des dispositions de l'ALE. Ces entreprises ont toutefois soutenu que le mandat de l'Office en vertu de l'article 118 n'avait pas été modifié, ni par la déréglementation ni par l'ALE. Union a précisé en outre, dans sa présentation, que l'analyse des avantages et des coûts ne devrait pas être interprétée comme un test de prix minimal, et ne devrait donc pas être considérée comme contrevenant à l'article 904(b) de l'ALE.

(ii) **Nécessité de tenir compte des divergences entre les coûts et les avantages sociaux et privés**

La plupart des parties intéressées appuyant le maintien de l'analyse des avantages et des coûts était d'avis que les décisions du secteur privé ne tiennent pas nécessairement compte de tous les facteurs qui pourraient être perçus comme étant des avantages et des coûts dans une perspective sociale et que, par conséquent, les décisions du secteur privé risquent d'entraîner une allocation des ressources qui soit socialement inefficace. L'ACIG et l'Ontario estiment que l'analyse des

---

NOTA: Vu le grand nombre des intervenants et afin de faciliter la lecture du texte, les noms des intervenants sont toujours indiqués dans leur forme abrégée. Pour connaître leurs noms au long, prière de consulter la liste des abréviations, des pages vi à viii.

avantages et des coûts est largement acceptée, tant par le secteur privé que public, comme cadre de redressement des imperfections du marché découlant des différences qui caractérisent les mécanismes de prise de décision des secteurs privé et public.

Selon le Québec, l'analyse des avantages et des coûts est la seule méthode permettant d'établir un équilibre entre les intérêts publics et privés.

Plusieurs parties intéressées, notamment l'ACFPC, l'ACIG, C-I-L, Consumers Gas, l'Ontario, le Québec et Union, étaient d'avis que les droits calculés en vertu de la méthode de péréquation, actuellement préconisée par l'ONE, crée des distorsions du marché, du fait que les expéditeurs de volumes supplémentaires ne paient pas des droits qui reflètent le coût réel de transport de ces volumes. Ces parties ont fait valoir que l'analyse des avantages et des coûts permet d'établir s'il est ou non souhaitable d'autoriser des exportations supplémentaires, selon une méthode qui tient dûment compte de certains des coûts différentiels de transport y afférents. Certaines d'entre elles estiment que cette distorsion du marché pourrait être réduite, voire éliminée, si l'Office autorisait des droits différentiels (ou une variante de ceux-ci) dans des circonstances où il serait approprié de le faire.

Selon certaines des parties intéressées, une autre distorsion du marché qui exige le maintien de l'analyse des avantages et des coûts provient des coûts d'utilisation. BC Gas et Consumers Gas ont indiqué que bien que certaines solutions de rechange existent pour aplanir les différences entre les droits calculés en vertu de la méthode de péréquation et les droits différentiels de transport, rien ne semble pouvoir remplacer l'analyse des avantages et des coûts en ce qui concerne la détermination et la mesure des coûts d'utilisation.

Comme autre distorsion du marché, les déposants ont nommé la non-disponibilité d'une information précise, publiée en temps utile, à l'intention des acheteurs et des vendeurs (l'ACIG, GMi) et aussi la non-disponibilité des coûts environnementaux (Conseil des Canadiens).

(iii) **Inefficacité de la méthode d'intervention en fonction des plaintes et de l'évaluation de l'incidence des exportations.**

Plusieurs des parties intéressées ont commenté sur d'autres aspects de la MCACM en précisant que parce que ceux-ci ne sont pas efficaces, ou du moins que leur efficacité n'a pas encore été prouvée, l'Office devrait maintenir l'analyse des avantages et des coûts pour garantir que les exportations proposées de gaz naturel sont dans l'intérêt public national.

Consumers Gas préconise le maintien de l'analyse des avantages et des coûts à titre de facteur essentiel de la détermination de l'intérêt public relativement aux exportations proposées, compte tenu notamment de l'efficacité douteuse de la méthode d'intervention en fonction des plaintes et de l'EIE comme moyen pour déterminer si l'exportation constitue un excédent. Selon Consumers Gas, l'analyse des avantages et des coûts est la seule composante de la MCACM qui fonctionne de façon efficace. Consumers Gas et aussi Union (dans son mémoire) ont fourni un certain nombre de motifs pour lesquels, à leur avis, la méthode d'intervention en fonction des plaintes n'est pas efficace, à savoir :

- il n'est ni réaliste, ni raisonnable, ni juste de s'attendre que les clients d'achats directs à court terme agissent de la façon supposée par la méthode d'intervention en fonction des plaintes (Consumers Gas);

- il ne s'écoule pas suffisamment de temps entre la publication de l'avis de l'audience et la date prescrite pour le dépôt d'une plainte pour permettre aux acheteurs canadiens d'établir les motifs d'une plainte (Consumers Gas, Union);

- la méthode est discriminatoire à l'égard des acheteurs canadiens parce qu'elle leur impose les préférences contractuelles des acheteurs d'exportations, lesquels comptent essentiellement sur les sources canadiennes pour s'approvisionner à long terme, tandis qu'ils obtiennent

des approvisionnements à court et à moyen terme sur les marchés américains (Consumers Gas);

- la méthode ne s'applique pas à l'entreprise en particulier, ce qui permet aux consortiums de gaz naturel d'acheminer leurs approvisionnements vers les marchés américains plus importants, réduisant ainsi le marché canadien à un approvisionnement moins sûr (Union);

- un acheteur canadien pourrait ne pas être en position d'acheter des approvisionnements supplémentaires au moment de la demande d'approbation de l'exportation, parce qu'à ce moment-là il possède un approvisionnement suffisant en vertu d'un contrat (Union); et

- la méthode ne permet pas à ceux qui voudraient le faire d'exprimer leurs préoccupations en ce qui concerne le traitement inégal imposé par un organisme provincial qui pose des conditions plus restrictives sur les ventes nationales que sur les ventes d'exportation par le biais de sa politique en matière de permis d'acheminement de gaz (Union).

Selon ICG (Ontario), le fait qu'il n'y a pas eu à ce jour de plainte à l'égard d'un fait précis par un consommateur canadien ne prouve pas que le mécanisme est efficace, ni qu'il sert les intérêts du public canadien.

Consumers Gas était d'avis que l'EIE est inefficace aux fins de la détermination de l'excédent, particulièrement à cause des récents changements apportés par l'Office en ce qui concerne les exigences en matière de dépôt.

L'Ontario a fait valoir que l'efficacité de la méthode d'intervention en fonction des plaintes et de l'EIE n'ayant pas encore été démontrée, l'analyse des avantages et des coûts devrait être maintenue.

GMi, tout en appuyant le maintien de l'analyse des avantages et des coûts, ne partage pas les positions des autres déposants en ce qui concerne la méthode d'intervention en fonction des plaintes et l'EIE. GMi estime que la méthode d'intervention en fonction des plaintes n'a pas encore été mise à l'épreuve parce qu'elle n'a pas été nécessaire et, de plus, que la proposition voulant que les groupes de consommateurs bien informés ne déposeraient pas d'objection en vertu de la méthode d'intervention en fonction des plaintes lorsqu'ils le croient nécessaire est insoutenable. GMi a aussi indiqué que les récents changements concernant les exigences en matière de dépôt relatives à l'EIE avaient écarté ses craintes en ce qui concerne ces éléments de la MCACM.

(iv) **Conformité à la politique fédérale**

Selon BC Gas, le maintien de l'analyse des avantages et des coûts est conforme à l'intention du gouvernement fédéral de garantir que le prix du gaz exporté doit permettre de recouvrer une part convenable des coûts engagés. À cet égard, BC Gas a cité un ancien ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources[1] selon qui le recouvrement d'une part convenable des coûts est "l'un des plus importants" critères d'acceptabilité que doivent respecter les contrats d'exportation pour satisfaire aux normes de l'intérêt public.

En somme, les parties en faveur du maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont étayé leur position au moyen des principaux motifs suivants : l'Office a le mandat légal de protéger l'intérêt public, et l'analyse des avantages et des coûts est un élément nécessaire de la détermination de cet intérêt; les divergences entre les avantages et les coûts privés et sociaux existent bel et bien, et l'analyse des avantages et des coûts est une méthode acceptée de redresser ces imperfections du marché; d'autres aspects de la MCACM, notamment la méthode d'intervention

---

1 Discours prononcé par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'honorable Marcel Masse, à la American Bar Association en juin 1987.

en fonction des plaintes et l'évaluation de l'incidence des exportations, sont inefficaces; et finalement, le maintien de l'analyse des avantages et des coûts est conforme à la politique du gouvernement fédéral.

2.1.2 Opinions des parties qui s'opposent au maintien de la l'analyse des avantages et des coûts

Les parties qui s'opposent au maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont appuyé leur position sur les motifs décrits ci-après.

i) Incompatibilité avec une politique énergétique axée sur le marché

La plupart des parties s'opposant au maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont soutenu qu'il était incompatible avec le cadre de la politique énergétique établi dans l'Accord de l'Ouest[1] et l'Entente de 1985[2]. Ce cadre se fonde sur le principe que le marché doit généralement déterminer l'offre, la demande et le prix du gaz naturel. Ces parties ont soutenu que, dans un climat concurrentiel déréglementé, l'analyse des avantages et des coûts est une entrave aux ententes contractuelles librement négociées entre les acheteurs et les vendeurs. Cette opinion est reflétée dans le mémoire de WGML qui précise :

---

1 L'Accord de l'Ouest : accord conclu en mars 1985 entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique relativement à l'établissement des prix et des taxes applicables au pétrole et au gaz.

2 Octobre 1985 : Entente conclue en octobre 1985 entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique sur les prix et les marchés du gaz naturel (Voir l'annexe III)

> "(Traduction) un système de prix déterminés par le marché est fondé sur l'hypothèse que les jugements des participants à ce marché, en ce qui concerne ces questions, sont les plus valables dans une économie de marché, et que l'on peut s'attendre qu'ils aboutissent à des résultats qui sont dans l'intérêt public général."

La CCPA, a souligné que si l'analyse des avantages et des coûts sert à évaluer les ventes d'exportation, les vues de l'organisme de réglementation sur la situation du marché remplaceraient celles des participants au marché.

Shell a exprimé l'opinion que l'analyse des avantages et des coûts peut avoir joué un rôle en 1987 lorsque l'Office a révisé sa méthode de détermination des excédents de gaz. À cette époque, les marchés étaient en transition, leurs prix passant d'un régime réglementé à un régime déréglementé. Toutefois, estime-t-elle, les choses ont suffisamment évolué pour permettre au marché de dicter les conditions des transactions d'exportation.

Dans son mémoire, Canadian Hunter rappelle que dans un marché fonctionnant normalement on verrait la signature d'une série de contrats, ce qui serait bon pour l'économie. Faute de preuve d'une défaillance grave du marché, cette entreprise laisse entendre qu'il ne convient pas que l'Office se serve de l'analyse des avantages et des coûts pour refuser d'occasionnelles transactions "marginales" ou "mauvaises", en ajoutant qu'advenant une défaillance grave du marché, l'Office dispose d'autres remèdes.

Westcoast a fait valoir que l'on a trop insisté sur l'importance relative de l'analyse des avantages et des coûts dans le cas des récentes demandes de permis d'exportation, parce que, dans ses Motifs de décision de juillet 1987 concernant la MCACM, l'Office avait précisé que l'analyse des avantages et des coûts ne serait que l'un de nombreux facteurs qu'il prendrait en compte pour déterminer si une exportation proposée était conforme à l'intérêt public.

ii) **Nécessité discutable**

La majorité des parties intéressées qui s'opposent au maintien de l'analyse des avantages et des coûts était d'avis que d'autres aspects de la MCACM garantissent la protection de l'intérêt public, et qu'il est donc inutile de retenir une telle analyse.

À leur avis, un marché concurrentiel qui fonctionne bien, conjugué à la méthode d'intervention en fonction des plaintes, à la surveillance permanente et, dans une moindre mesure, à l'EIE, veillerait à la protection des intérêts des secteurs de production et de consommation, permettant ainsi à l'Office de remplir le mandat que lui confère l'article 118 de la Loi, soit celui de protéger l'intérêt public.

Bon nombre de ces déposants ont aussi soutenu que les distorsions du marché qui inquiètent manifestement l'Office, notamment en ce qui concerne les coûts d'utilisation et les coûts de transport, sont de peu d'importance ou n'existent pas, ou sont redressées par le truchement d'autres mécanismes. Ils estiment donc que l'analyse des avantages et des coûts n'est pas nécessaire.

En ce qui concerne les coûts d'utilisation, les parties intéressées étaient d'avis que les différences entre les perspectives du secteur privé et celles du secteur public ne sont pas aussi considérables que le laisse entendre l'Office et, de plus, que celui-ci n'a pas suffisamment tenu compte du rôle des bénéficiaires provinciaux et privés de redevances en ce qui concerne les coûts d'utilisation. À ce chapitre, WGML et d'autres parties ont soutenu que les provinces productrices, en leur qualité de propriétaire des ressources, ont prévu des mécanismes relatifs aux redevances et aux offres de location à bail qui doivent entrer en ligne de compte dans l'établissement des coûts d'utilisation associés à la vente actuelle des ressources.

En ce qui concerne le coût différentiel du transport découlant de l'application d'une méthode de péréquation des droits, bon nombre de parties intéressées ont reconnu l'existence de cette distorsion du marché, mais ont exprimé l'opinion que cette question devrait être traitée dans le cadre de l'examen des installations ou le

processus d'établissement des droits, plutôt que dans le contexte des demandes présentées aux termes de la partie VI de la Loi. Certaines d'entre elles ont commenté sur l'application de l'analyse des avantages et des coûts, ou sur d'autres tests de faisabilité économique, aux termes de la partie III de la Loi. Par ailleurs, d'autres parties ont proposé que l'Office accepte les inefficacités qui découlent de la méthode actuelle de calcul des droits et qu'il ne tente pas de tenir compte de cet effet dans l'étude des demandes présentées aux termes de la partie VI.

L'APMC et la Saskatchewan, entre autres, ont laissé entendre que le fait pour un projet d'échouer à l'analyse des avantages et des coûts pourrait relever des différences dans les opinions de l'ONE et des participants sur les conditions futures du marché, plutôt que de la preuve d'une défaillance du marché.

La Colombie-Britannique était d'avis que l'analyse des avantages et des coûts est inutile, et que l'Office devrait accepter les permis d'acheminement du gaz des provinces comme preuve suffisante que les exigences de l'Office relatives à la délivrance d'un permis d'exportation ont été respectées en ce qui concerne la détermination de l'excédent, les réserves et l'intérêt public.

D'autres déposants jugent mal à propos de traiter le gaz naturel autrement que les autres produits.

iii) **Doutes et préoccupations concernant les méthodes et les hypothèses**

Pour bon nombre des parties intéressées qui s'opposent au maintien de l'analyse des avantages et des coûts, l'importance des questions reliées à la méthodologie et des doutes quant aux hypothèses sur lesquelles repose l'analyse est un motif suffisant pour affirmer que l'analyse ne peut pas supplanter les décisions des participants du marché.

Parmi les doutes sur la méthodologie, citons le niveau de prévisions de la demande d'exportation dans le calcul des coûts de production différentiels, le traitement du revenu des sous-produits dans l'analyse, et l'utilisation d'estimations des coûts

futurs des approvisionnements en gaz pour l'ensemble de l'industrie plutôt que pour le demandeur. Les opinions des parties intéressées sur ces questions théoriques sont décrites plus en détail ci-après, dans le présent chapitre.

Les principaux doutes concernant les hypothèses portaient sur les projections des coûts moyens futurs de l'industrie et des niveaux d'exportation, et sur le lien entre les coûts de l'approvisionnement et les prix du gaz naturel. Les opinions des parties intéressées sont également décrites plus en détail dans le présent chapitre.

Les déposants ont précisé que l'utilisation efficace de la méthodologie de l'Office dans le contexte des demandes de licences d'exportation dépend largement des projections fiables de ces paramètres. WGML et Canadian Hunter, entre autres, ont souligné que les projections de prix et de volumes, tant de l'Office que de l'industrie, ont souvent été peu fiables dans le passé.

Compte tenu de l'incertitude concernant la méthodologie et les hypothèses de l'analyse, les parties intéressées ont soutenu qu'il ne convient pas que l'Office utilise l'analyse des avantages et des coûts comme base de son intervention dans le marché.

De plus, certaines d'entre elles, notamment Altresco, ANR et CETI, estiment que le manque de prévisibilité des résultats de l'analyse des avantages et des coûts crée une incertitude parmi les participants du marché, ce qui risque d'avoir une incidence négative sur le marché d'exportation du gaz canadien.

iv) **Incompatibilité avec la Loi sur l'ONE**

BVI , Indeck, IPAC et Niagara Mohawk ont laissé entendre que l'utilisation de l'analyse des avantages et des coûts est incompatible avec l'article 118 de la Loi sur l'ONE, dont on trouvera la citation à la page 1 des présents motifs

Cette affirmation se fonde sur l'opinion voulant que le paragraphe (a) ne porte que sur le volume ou la quantité, et que le paragraphe (b) qui parle de prix et de l'intérêt public, exclut spécifiquement le gaz naturel. L'ASPIC a conclu que le prix du gaz en rapport avec l'intérêt public ne doit pas être pris en compte relativement à une demande de permis d'exportation. Niagara Mohawk soutient que l'intention de la modification de 1982 à la Loi sur l'ONE qui a supprimé le gaz naturel du paragraphe 118(b) était de mitiger l'accent que met l'Office sur les facteurs reliés au prix du gaz.

v) **Incompatibilité avec l'Entente de 1985**

Selon la Saskatchewan, l'application de l'analyse des avantages et des coûts est incompatible avec l'engagement de l'Office formulé dans un protocole d'instructions daté de juillet 1987 concernant le critère 1 de l'Entente de 1985.

Le 27 juillet 1987, l'Office, suite à une demande d'avis provenant du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a demandé à tous les demandeurs cherchant à faire approuver par l'Office des contrats nouveaux ou modifiés de ventes d'exportation de lui faire part des renseignements concernant le recouvrement des coûts reliés à l'exportation. Dans le protocole d'instructions adressé à toutes les parties intéressées, l'Office, se référant à la lettre du ministre précisait que : "Il faudra entendre, par le premier critère, que les recettes annuelles associées à chaque licence d'exportation doivent permettre de recouvrer les frais de transport intraprovincial et interprovincial au Canada et rapporter aux producteurs les rentrées nettes qu'ils jugeaient acceptables lorsqu'ils ont approuvé l'accord de vente (critère 5)".[1]

---

1 Voir l'annexe III, copie de la lettre du Ministère et le Protocole d'instructions de l'Office.

La Saskatchewan a interprété cela comme signifiant que l'Office convenait que l'examen du prix à des fins de recouvrement des coûts dans le cadre de l'examen des demandes de licences d'exportation serait limité au recouvrement des coûts de transport. L'ASPIC a exprimé une opinion semblable.

vi) **Incompatibilité avec l'ALE**

Bon nombre de parties intéressées, notamment l'APC, l'ASPIC, la Saskatchewan, SEPAC et plusieurs importateurs américains, ont laissé entendre que l'application de l'analyse des avantages et des coûts est, ou pourrait être, incompatible avec l'ALE.

Plusieurs intervenants sont d'avis que les analyses des avantages et des coûts peuvent être considérées comme étant discriminatoire dans le cadre de l'ALE parce qu'elles s'appliquent aux ventes d'exportation et non aux ventes intérieures.

Bon nombre estiment que les analyses des avantages et des coûts, de la façon dont l'Office les applique à l'heure actuelle, ont pour effet d'imposer un test de prix minimal en ce qui concerne les demandes de licences d'exportation, et qu'elles sont donc contraires à l'esprit de l'ALE. Cette conclusion était généralement fondée sur l'utilisation par l'Office des coûts pour l'ensemble de l'industrie dans l'évaluation de toutes les demandes, avec le résultat que c'est essentiellement le prix des ventes d'un demandeur en particulier qui détermine si l'analyse indique qu'il y a ou non des avantages nets positifs.

Pour résumer, les parties opposées au maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont étayé leurs positions des motifs suivants : l'analyse des avantages et des coûts est incompatible avec la politique énergétique actuelle axée sur le marché; elle est d'une nécessité discutable parce que d'autres aspects de la MCACM protègent adéquatement l'intérêt public et parce que les distorsions du marché ne sont pas importantes, ou qu'elles sont redressées au moyen d'autres mécanismes; l'analyse ne constitue pas un remplacement approprié pour les décisions des

participants du marché en raison des doutes quant à la méthodologie et aux hypothèses utilisées dans l'analyse; et l'analyse est incompatible avec la Loi sur l'ONE, l'Entente de 1985 et l'ALE.

2.1.3 Opinions de l'Office

L'Office a examiné attentivement les opinions des parties intéressées sur la question de savoir s'il devrait continuer à utiliser l'analyse des coûts et des avantages sociaux comme facteur de la MCACM en vue de déterminer si les exportations de gaz naturel sont conformes à l'intérêt public.

Pour appuyer leur position, pour ou contre, à l'égard du maintien de l'analyse des coûts et des avantages, les parties intéressées ont soumis un certain nombre de motifs, portant sur les points suivants :

- Le rôle des autres aspects de la MCACM concernant la protection de l'intérêt public;
- le rôle des modalités provinciales de délivrance de permis d'acheminement du gaz dans la protection de l'intérêt public;
- le mandat légal de l'Office, en vertu de l'article 118 de la Loi;
- les répercussions de l'Entente de 1985 au regard de l'utilisation de l'analyse des coûts et des avantages;
- les répercussions de l'ALE au regard de l'utilisation de l'analyse des coûts et des avantages;
- la cadre actuel de la politique énergétique; et
- la nature des différences entre les estimations des avantages nets effectuées par le secteur privé et le secteur public .

Chacune de ces questions est examinée à tour de rôle ci-après.

i) **Le rôle des autres aspects de la MCACM concernant la protection de l'intérêt public**

L'Office n'est pas entièrement d'accord avec les parties intéressées qui ont soutenu que l'analyse des avantages et des coûts devrait être abolie parce que d'autres aspects de la MCACM, à savoir la méthode d'intervention en fonction des plaintes, l'évaluation de l'incidence des exportations et la surveillance permanente, protègent adéquatement l'intérêt public. Les critères susmentionnés ont pour objet de veiller à ce que la quantité de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent sur les besoins normalement prévisibles du Canada, en conformité du paragraphe 118 a) de la Loi. L'Office n'accepte pas que, parce que la Loi est respectée à cet égard, l'exportation de gaz est nécessairement dans l'intérêt public, et c'est pourquoi il a prévu une détermination plus large de l'intérêt du public dans le cadre de la MCACM.

L'Office n'est pas tout à fait d'accord non plus avec les parties qui estiment que l'analyse des coûts et des avantages sociaux devrait être retenue parce qu'il s'agit de la seule composante efficace de la MCACM, et que les mécanismes d'intervention en fonction des plaintes et l'EIE ne sont pas, ou ne se sont pas encore révélés, des moyens efficaces pour déterminer si l'exportation proposée constitue un excédent. Comme on l'a fait remarquer précédemment, la méthode d'intervention en fonction des plaintes et l'évaluation de l'incidence des exportations visent à déterminer si le gaz qu'il est proposé d'exporter est excédentaire aux besoins normalement prévisibles du Canada. L'analyse des avantages et des coûts, appliquée à l'examen des demandes d'exportation de gaz, ne tient pas compte de l'accès aux approvisionnements en gaz ni de la question de savoir si le gaz à exporter représente un excédent par rapport aux besoins du Canada. Elle vise uniquement à établir si l'exportation permettra vraisemblablement de recouvrer une part équitable des coûts engagés au Canada. L'Office est donc de l'avis que les doutes concernant l'efficacité des autres aspects

de la MCACM ne constituent pas, en soi, un motif valable de maintien de l'analyse des coûts et des avantages, s'il ne peut pas être démontré qu'elle représente, de par ses propres mérites, un test valable en ce qui a trait à l'intérêt public.

L'Office a récemment réexaminé le rôle de l'EIE, et il est convaincu que ce mécanisme lui fournit des renseignements utiles à l'exécution du mandat que lui confère l'article 118 de la Loi.

En réponse aux préoccupations de certaines parties intéressées, l'Office signale que la méthode d'intervention en fonction des plaintes a pour seul objet de veiller à ce que les consommateurs canadiens aient l'occasion d'acheter du gaz pour satisfaire à leurs besoins selon des modalités semblables à celles qui s'appliquent à l'exportation proposée au moment de la demande de licence. Elle ne prévoit pas cette occasion pour les acheteurs canadiens de façon permanente dans l'avenir.

ii) **Le rôle des modalités provinciales de délivrance des permis d'acheminement du gaz**

La Colombie-Britannique est d'avis que l'Office devrait se fier au processus d'examen provincial de permis d'acheminement du gaz pour assurer la protection de l'intérêt public. Bien que l'Office reconnaisse qu'il existe une certaine similarité entre les critères que doit respecter un demandeur d'un permis provincial d'acheminement de gaz et ceux que prévoit la MCACM, il n'est pas d'accord pour dire qu'il peut dûment remplir le mandat que lui confère l'article 118 de la Loi en ce qui concerne la conformité à l'intérêt public national en se fiant simplement au processus d'examen provincial.

iii) **Le mandat légal de l'Office**

L'article 118 de la Loi porte que, pour délivrer une licence, l'Office tient compte des facteurs qui lui semblent pertinents. La Loi ajoute que l'Office doit s'assurer que la quantité de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent sur les besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard à l'orientation des découvertes de gaz au Canada.

L'Office estime que l'article 118 lui accorde beaucoup de latitude quant aux facteurs qui peuvent être pris en compte pour déterminer si une exportation proposée de gaz est dans l'intérêt public national. Autre que la disposition particulière concernant l'excédent, les critères que l'Office doit appliquer, ou les facteurs qu'il doit prendre en compte, relativement au mandat que lui confère l'article 118, ne sont pas prescrits, mais bien laissés à la discrétion de l'Office. Celui-ci fait remarquer que ce mandat n'a pas été modifié par les changements du cadre d'action en matière d'énergie, bien que l'Office lui-même ait modifié ses méthodes de façon à refléter la politique énergétique qui préconise la libre concurrence des forces du marché. L'Office est conscient du fait que dans l'exercice de ses pouvoirs et l'accomplissement de ses tâches, il doit appliquer l'ALE en conformité du paragraphe 119.2 (1) de la Loi.

Certaines parties à l'instance ont soutenu que pour remplir son mandat, l'Office doit appliquer l'analyse des avantages et des coûts à l'évaluation des demandes d'exportation, tandis que d'autres ont fait valoir que l'analyse des avantages et des coûts est incompatible avec le libellé de la Loi. L'Office rejette ces deux positions. Il a effectivement indiqué dans ses Motifs de décision de juillet 1987 décrivant la MCACM que, relativement à la détermination de l'intérêt public, il prendrait en compte la preuve que les recettes d'exportation permettraient de recouvrer entièrement les coûts engagés par le Canada au titre de l'exportation. Il a aussi indiqué que l'analyse des avantages et des coûts continuerait d'être un outil important dont il se servirait pour s'assurer que les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public. Toutefois, l'Office estime qu'il lui appartient exclusivement de déterminer si un outil de ce genre continue de lui être utile dans l'exécution de son mandat. L'Office est convaincu qu'il peut remplir le mandat que lui confère l'article 118 de la Loi et qu'il peut établir si les exportations proposées sont dans l'intérêt public sans avoir recours à l'analyse des avantages et des coûts dans l'évaluation des demandes d'exportation.

iv) **Incidence de l'Entente de 1985**

Certaines parties intéressées ont soutenu que l'application par l'Office de l'analyse des avantages et des coûts dans l'évaluation des demandes d'exportation de gaz est conforme à la position du gouvernement fédéral voulant que le prix du gaz naturel exporté permette de recouvrer une part convenable des coûts engagés, tandis que d'autres estiment que les vues du gouvernement sur le recouvrement des coûts se limitent au recouvrement des coûts de transport liés à l'exportation.

L'Office fait remarquer que l'Accord de l'Ouest et l'Entente de 1985 faisaient référence au recouvrement des coûts dans le contexte des exportations de gaz naturel. L'Entente précisait que, pour obtenir l'approbation demandée, tous les demandeurs de licences d'exportation doivent démontrer que leurs arrangements contractuels négociés répondent aux critères d'admissibilité, notamment que le prix du gaz exporté doit permettre de recouvrer une part convenable des coûts engagés (critère 1).

En juin 1987, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, dans une lettre adressée à l'Office, précisait que les critères n'avaient pas pour but de nuire aux négociations menées par l'entreprise privée ni de s'y immiscer, mais par contre de donner à l'industrie une idée précise de la façon d'éviter que les arrangements contractuels n'aillent à l'encontre de l'intérêt public. Il a demandé à l'Office de lui faire part des renseignements concernant les critères portant sur le recouvrement des coûts, et plus particulièrement les coûts de transport.

L'Office estime que rien dans l'Accord de l'Ouest ni dans l'Entente de 1985 l'oblige à retenir l'analyse des avantages et des coûts pour l'évaluation des demandes d'exportation de gaz. Bien que l'Entente fasse référence au recouvrement des coûts, des changements importants sont survenus sur les marchés du gaz naturel depuis 1987. Plus particulièrement, l'Office signale que les marchés ont sensiblement évolué durant cette période. Compte tenu de ces

changements et du fait que la lettre du Ministre précisait que les critères de l'Entente n'avaient pas pour but de nuire au processus de négociation du secteur privé et que sa demande de renseignements ne portait que sur le recouvrement des coûts de transport associés à l'exportation, l'Office croit qu'il ne serait pas incompatible avec la politique du gouvernement d'abandonner l'analyse des avantages et des coûts relativement à l'examen des demandes d'exportation.

Par contre, l'Office estime qu'il pourrait continuer d'appliquer cette méthode dans le contexte de sa MCACM sans que cela soit nécessairement incompatible avec la politique du gouvernement, comme l'ont supposé certaines parties intéressées.

v) **Incidence de l'ALE**

L'Office remarque qu'un certain nombre de parties intéressées qui s'opposent le maintien de l'analyse des avantages et des coûts étaient d'avis que celle-ci est, ou pourrait être, incompatible avec l'ALE. Étant donné que la question de la compétence de l'Office en ce qui concerne l'ALE déborde la portée de cette instance, l'Office ne répondra pas à ces arguments dans les présents Motifs.

vi) **Cadre actuel de la politique énergétique**

Les parties qui s'opposent au maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont soutenu qu'elle est incompatible avec la politique énergétique actuelle du gouvernement canadien, laquelle mise sur les forces du marché. L'Office répond que la MCACM a été fondée sur l'hypothèse que le marché fonctionnera généralement de telle façon que les Canadiens pourront s'approvisionner en gaz naturel à des prix courants équitables. Toutefois, l'Office n'est pas d'accord pour dire que l'utilisation de l'analyse des avantages et des coûts est, en principe, incompatible avec cette hypothèse. Un important facteur qui influe sur l'efficacité des marchés est la question de savoir s'il existe des différences considérables entre les estimations du secteur public et du secteur privé quant aux coûts et aux avantages d'un projet donné. Si de pareilles différences semblaient exister,

l'Office jugerait à propos d'évaluer ces différences et d'intervenir, au besoin, pour s'assurer que les exportations proposées sont effectivement dans l'intérêt public national. Cependant, l'Office est fermement d'avis que, dans le cadre actuel d'une politique énergétique qui mise sur le marché, il doit être clairement établi que les marchés ne sont pas efficaces et que l'intérêt public n'est pas suffisamment protégé avant que ne soit justifiée son intervention à titre d'organisme de réglementation.

vii) **La nature des différences entre les estimations des avantages nets effectuées par le secteur privé et le secteur public**

L'Office est d'accord avec les parties intéressées qui ont soutenu que l'analyse des coûts et des avantages sociaux, selon laquelle une série de revenus projetés est comparée à une série de coûts projetés sur la base des valeurs actualisées, est la façon reconnue pour tenter de déterminer si les avantages sociaux découlant des projets dépassent les coûts sociaux. Au moment de l'élaboration de la MCACM, et dans les décisions portant sur les demandes de licences d'exportation de gaz présentées depuis cette époque, l'Office a jugé à propos d'examiner les éléments de preuve dans le cadre d'une analyse classique des coûts et des avantages en vue de déterminer si les revenus projetés seraient suffisants pour permettre de recouvrer les coûts sociaux projetés découlant de l'exportation proposée. Toutefois, l'Office reconnaît aussi qu'il est bon de revoir périodiquement ses méthodes, tant à la lumière des circonstances changeantes du marché que de l'expérience acquise tout au long de leur application.

Les différences entre les estimations faites par le secteur privé et le secteur public quant aux avantages nets, relevées par l'Office au moyen de l'analyse des avantages et des coûts, sont essentiellement reliées aux coûts de production et aux coûts de transport du gaz. De ces deux coûts, ceux de production ont habituellement une incidence beaucoup plus grande sur les résultats de l'analyse que les coûts de transport.

Pour ce qui est des coûts futurs de production du gaz, on mesure, dans une analyse des coûts et des avantages réalisée dans une optique sociale, les coûts supplémentaires qui devront être engagés pour répondre à l'ensemble des besoins futurs en gaz; il y a accroissement des coûts de production lorsqu'une plus grande consommation oblige les entreprises à avoir recours à des ressources dont l'exploitation est plus onéreuse. On fait des prévisions des coûts annuels de production de l'ensemble de l'industrie du gaz qui incluent, et d'autres qui excluent, les volumes annuels du projet envisagé, la valeur actuelle de chacune de ces projections étant calculée au moyen du taux d'actualisation. La différence entre les coûts actuels, avec ou sans les volumes d'exportation proposés, représente le "coût total de production différentiel" relié à ces volumes.

Une entreprise privée qui ferait une analyse des profits nets que lui permettrait de réaliser un nouveau projet d'exportation se fonderait sur son estimation des coûts de l'approvisionnement en gaz naturel à un taux d'actualisation reflétant un taux de rendement qu'elle juge satisfaisant.

L'Office est d'accord avec les parties intéressées qui soutiennent qu'il existe beaucoup de débats légitimes concernant l'importance de toute différence existant entre les évaluations que font les secteurs privé et public des coûts de production du gaz. Ces différences existent surtout en raison de l'incertitude entourant les valeurs appropriées des taux d'actualisation sociaux et privés, le niveau et la tendance des courbes de l'ensemble des coûts de l'approvisionnement et la base sur laquelle les producteurs individuels établissent leurs vues respectives des coûts pertinents de l'approvisionnement en gaz naturel. Par conséquent, il existe une incertitude correspondante concernant l'étendue de toute différence entre les coûts publics et privés de la production du gaz. L'Office convient aussi que, dans la mesure où il existe des différences entre les évaluations des secteurs public et privé des coûts de l'approvisionnement en gaz, on peut considérer que les mécanismes relatifs aux redevances et aux primes à l'achat de permis d'exploration établis par les gouvernements des provinces productrices permettent de recouvrer une partie de l'écart. Toutefois, ces arrangements ne sont pas nécessairement structurés en fonction de cet objectif particulier.

Les considérations précitées portent l'Office à se demander s'il y a suffisamment de preuves d'une différence entre la détermination des coûts de production du gaz par les secteurs public et privé pour justifier l'intervention d'un organisme de réglementation à cet égard, particulièrement lorsque la politique énergétique actuelle et la MCACM de l'Office préconisent la prédominance des forces du marché dans la détermination de l'offre et de la demande du gaz naturel.

L'Office a reconnu l'incertitude inhérente à l'analyse en demandant aux demandeurs de soumettre les paramètres clés d'une gamme assez large d'essais de sensibilité. Toutefois, l'Office remarque non seulement que les hypothèses appropriées sont douteuses, mais aussi que les résultats des avantages et des coûts tendent à être largement influencés par les hypothèses posées dans l'analyse.

L'Office a examiné attentivement les opinions des parties relativement à chacun des motifs invoqués à l'appui, ou à l'encontre, du maintien de l'utilisation des analyses des avantages et des coûts à titre de facteur de la MCACM. Compte tenu particulièrement de l'incertitude en ce qui concerne l'existence et l'importance de toute différence entre les évaluations des secteurs public et privé des coûts de production du gaz et les importantes fluctuations des résultats selon les hypothèses posées, l'Office conclut qu'il n'est pas justifié d'utiliser les analyses des avantages et des coûts comme facteur déterminant dans la délivrance de licences à l'égard de l'exportation de gaz.

Toutefois, l'Office reconnaît bel et bien la possibilité de différences réelles entre les droits des pipelines et les coûts sociaux du transport, notamment dans les cas d'application de la méthode de péréquation. Si ces différences devaient être soulevées dans le contexte d'instances aux termes de la partie III ou de la partie IV, l'Office pourrait trancher en effectuant une évaluation économique des demandes d'installations de pipelines présentées aux termes de la partie III de la Loi ou par un examen de la méthode de calcul des droits, aux termes de la partie IV.

2.2 Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, quel rôle ces analyses devraient-elles jouer dans le processus de prise de décision de l'Office?

De façon générale, seules les parties favorables au maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont répondu à cette question.

2.2.1 Opinions des parties intéressées

Une faible minorité de producteurs, d'exportateurs, de distributeurs et d'importateurs américains ont préconisé, motifs à l'appui, le maintien de l'analyse des avantages et des coûts dans l'examen des demandes de licences d'exportation. Ces parties, notamment A&S, Altresco, NEPCO, Norcen, Poco, Vector et d'autres, étaient généralement d'avis que l'analyse des avantages et des coûts ne devrait être que l'un de plusieurs facteurs que prend en compte l'Office dans l'évaluation de l'intérêt public, et qu'elle ne devrait pas être un facteur important dans le processus de prise de décision de l'Office.

Les provinces de l'Ontario et du Québec, les entreprises nationales de distribution du gaz naturel qui ont présenté des mémoires, l'ACFPC, l'ACIG, C-I-L, le Conseil des Canadiens et d'autres parties ont appuyé le maintien de l'analyse des avantages et des coûts à titre de facteur de la MCACM. Toutefois, il n'y avait pas consensus parmi eux quant au rôle que l'analyse des avantages et des coûts devrait jouer dans le processus de prise de décision de l'Office.

BC Gas, l'ACFPC, l'ACIG, C-I-L, Consumers Gas, le Conseil des Canadiens et Union sont d'avis que les résultats de l'analyse des avantages et des coûts devraient occuper une place importante dans l'examen que fait l'Office des demandes de licences d'exportation. BC Gas et Union estiment que l'Office ne pourrait pas généralement établir qu'une demande est dans l'intérêt public à moins qu'il ne s'en dégage des avantages nets positifs. Selon l'ACIG, l'importance attachée aux résultats de l'analyse des avantages et des coûts pourrait être réduite si, d'une part, l'on adoptait une autre méthode de calcul des droits qui assimilerait les coûts des installations de pipelines nécessaires à l'acheminement du gaz vers de nouveaux marchés et,

d'autre part, si l'on diffusait des renseignements plus opportuns sur le marché. Pour sa part, le Conseil des Canadiens estime que les demandes qui échouent à l'analyse des avantages et des coûts devraient être rejetées.

Tant l'Ontario que le Québec reconnaissent que l'analyse des avantages et des coûts est l'un de plusieurs facteurs que l'Office peut prendre en compte pour déterminer si une demande est dans l'intérêt public, et l'Ontario ajoute que cette analyse devrait jouer un rôle important. Pour sa part, le Québec estime qu'elle devrait être utilisée avec prudence et souplesse.

ICG (Ontario) soutient que l'analyse des avantages et des coûts est l'un de plusieurs facteurs importants que l'Office doit prendre en compte, mais qu'elle ne devrait pas nécessairement servir de facteur déterminant, et que l'importance qu'on y accorde devrait être fonction des circonstances d'une demande donnée.

GMi a fait valoir qu'aucune intervention ne devrait être fondée sur la seule analyse des avantages et des coûts parce qu'elle n'est pas suffisamment bien développée, en ajoutant qu'il convient d'utiliser les résultats de l'analyse des avantages et des coûts dans le processus de prise de décision seulement si les résultats sont confirmés par le truchement d'une objection présentée en vertu de la méthode d'intervention en fonction des plaintes.

2.2.2 Opinions de l'Office

Comme nous l'avons déjà dit dans les présents Motifs, l'Office n'est pas d'accord avec les parties qui soutiennent que les résultats des analyses des avantages et des coûts devraient continuer d'occuper une place importante dans l'analyse que fait l'Office des demandes de licences d'exportation.

L'Office signale que certaines parties d'accord avec le maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont proposé qu'elle ne s'applique au processus de prise de décision que si les résultats sont confirmés par le truchement d'une objection présentée en vertu de la méthode d'intervention en fonction des plaintes, ou qu'elle ne serve pas nécessairement de facteur déterminant.

L'Office n'est pas sûr que la disponibilité d'une analyse des avantages et des coûts aiderait considérablement un utilisateur canadien de gaz naturel dans sa décision de présenter une objection en vertu de la méthode d'intervention en fonction des plaintes. Comme nous l'avons déjà dit dans les présents Motifs, l'analyse des avantages et des coûts, telle qu'elle s'applique à l'examen des demandes d'exportation de gaz, n'étudie pas la question de l'accès équitable ni celle de savoir si le gaz à exporter représente un excédent par rapport aux besoins des Canadiens.

L'Office s'est demandé s'il y avait lieu de retenir l'analyse des avantages et des coûts à des fins de surveillance des marchés ou à des fins d'information. Il estime que les limites déjà exposées de l'analyse des avantages et des coûts, et donc celles de la valeur de ses résultats, tant pour servir ses propres fins que pour informer le marché, sont telles que le maintien de cette analyse pour ces fins ne justifie pas les coûts que cela impose aux demandeurs.

2.3 Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, la démarche qu'emploie l'Office dans ses analyses des avantages et des coûts depuis l'introduction de la MCACM est-elle appropriée?

Compte tenu de la décision de l'Office de continuer à utiliser les analyses des avantages et des coûts à l'égard des décisions relatives à la délivrance de licences d'exportation de gaz naturel, l'Office ne fera pas de commentaires à ce sujet. Les vues des parties intéressées sur la portée de l'analyse, les aspects techniques de la méthode et la fiabilité des données sont exposées ci-après.

2.3.1 Portée de l'analyse des avantages et des coûts

Parmi les parties intéressées qui ont appuyé le maintien de l'analyse des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, seuls l'Ontario et le Québec ont approuvé sans réserve la démarche actuelle de l'Office.

Bon nombre des autres qui se sont déclarées en faveur du maintien de l'analyse des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM ont laissé entendre que la méthode actuelle ne mesurait pas suffisamment bien les effets des nouvelles exportations de gaz et des agrandissements connexes des pipelines sur toutes les parties intéressées. Selon Consumers Gas, en plus de mesurer les coûts et les avantages directement associés, l'analyse devrait mesurer également les effets macro-économiques des nouvelles exportations de gaz, lesquels comprendraient des estimations de l'effet affaiblissant que les exportations supplémentaires pourraient avoir sur les prix et les volumes des exportations actuelles, et le remplacement possible des exportations d'électricité. Seraient également pris en compte d'autres facteurs externes, tels que les coûts environnementaux, les bénéfices réalisés sur les devises générées par les ventes d'exportation, les avantages se dégageant de l'emploi de personnes qui seraient autrement en chômage, et certains coûts externes supplémentaires liés à la tarification et aux taxes.

Consumers Gas a aussi proposé que lorsque l'Office reçoit une demande relative à des installations et plusieurs demandes connexes de licence d'exportation, il exige une macro-analyse des avantages et des coûts des demandes combinées. S'il ressortait de cette analyse que le Canada n'en retirerait vraisemblablement pas de profits nets, alors l'Office devra choisir parmi les demandes de licence d'exportation qui lui sont soumises. Dans pareil cas, selon Consumers Gas, l'auteur de chaque demande, en plus de satisfaire aux critères relatifs des avantages et des coûts, devra montrer que ses profits nets sont supérieurs à ceux de tous les autres demandeurs de licence d'exportation.

C-I-L a soutenu que l'analyse de l'Office devrait porter aussi sur les coûts environnementaux et sur toute perte d'entreprises et d'emplois en faveur des États-Unis reliée aux nouvelles exportations. Pour sa part, l'ACIG estime que l'analyse devrait comprendre une estimation de la perte potentielle de ventes intérieures et d'exportation entraînée par les droits pipeliniers plus élevés qui résulteraient vraisemblablement de la construction d'installations supplémentaires en vue des nouvelles exportations. L'ACFPC croit que l'analyse devrait aussi comprendre une évaluation de l'incidence sur les droits.

Le Conseil des Canadiens a aussi soutenu que l'analyse devrait englober les coûts environnementaux et tenir compte de l'incidence potentielle des nouvelles exportations de gaz sur les volumes et les prix des exportations d'électricité. Le Conseil a ajouté que la méthode actuelle ne prévoit pas une estimation de la sortie du Canada de devises relatives à certains des profits sur les nouvelles exportations de gaz.

Selon l'ACIG, C-I-L,le Conseil des Canadiens et Consumers Gas, la méthode actuelle d'analyse des avantages et des coûts est lacunaire du fait qu'elle ne tient pas compte des effets distributifs, sur toutes les parties intéressées, des exportations et canalisations nouvelles. Autrement dit, même si l'analyse produit une estimation des profits nets pour le Canada, elle ne mesure pas l'ampleur des avantages et des coûts que retirent ou que subissent les divers groupes de producteurs et de consommateurs visés.

Le député Harvey a déclaré que tout changement apporté aux analyses des avantages et des coûts devrait avoir pour effet de rendre celles-ci plus rigoureuses. Il n'a pas fait de suggestions précises sur la façon d'y arriver.

2.3.2 Aspects techniques de l'analyse des avantages et des coûts de l'Office

Comme nous venons de le résumer, plusieurs parties intéressées qui appuient le maintien de l'analyse des avantages et des coûts ont proposé que la portée de l'analyse soit élargie, mais ont très peu commenté sur certains aspects de la méthode actuelle. La plupart des entreprises de production sont opposées au maintien de l'analyse des avantages et des coûts, et bon nombre d'entre elles s'interrogent sur le bien-fondé de la méthode employée par l'Office. Plusieurs ont indiqué que bien que leurs observations à ce sujet se situaient dans le contexte de l'examen prévu dans la partie VI, elles s'appliqueraient également dans la mesure où cette méthode serait utilisée pour évaluer les demandes relatives aux installations présentées aux termes de la partie III.

Les mémoires sur les aspects techniques de la méthode d'analyse des avantages et des coûts de l'Office peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes :

i) l'utilisation des données sur les coûts et les sous-produits de l'ensemble de l'industrie par opposition aux données sur les coûts et sous-produits spécifiques du demandeur;

ii) les prévisions appropriées de la demande d'exportation devant servir au calcul du total des coûts de production différentiels;

iii) le traitement des revenus sur les sous-produits; et

iv) la méthode de projection des prix et des coûts futurs.

Ces rubriques sont traités une par une ci-après.

(i) **L'utilisation des données sur les coûts et les sous-produits de l'ensemble de l'industrie par opposition aux données sur les coûts et sous-produits spécifiques du demandeur;**

Bon nombre des entreprises de production et des importateurs américains se sont opposés à ce que l'Office utilise dans son analyse les données sur les coûts et les sous-produits de l'ensemble de l'industrie et proposent qu'il utilise plutôt les données sur les coûts spécifiques du demandeur. De nombreux producteurs ont soutenu que l'utilisation des données de l'ensemble de l'industrie pourrait être préjudiciable à leurs demandes car, bien que leurs coûts de production puissent être inférieurs à la moyenne de l'industrie, il n'en serait pas tenu compte dans la méthode employée par l'Office. De même, bien que leur revenu des sous-produits puisse être supérieur à la moyenne de l'industrie, cela pourrait être préjudiciable à leurs demandes du fait que ne leur seraient crédités que les revenus moyens des sous-produits. La Colombie-Britannique a appuyé les vues des producteurs à cet égard.

Par contre, Consumers Gas a soutenu que, lorsque l'ensemble des exportations de gaz augmente, les coûts de production moyens de l'industrie augmentent aussi, auquel cas seules les données sur les coûts de l'ensemble de l'industrie reflètent fidèlement les coûts réels subis.

(ii) **Prévisions appropriées de la demande de gaz devant servir au calcul du total des coûts de production différentiels**

Bon nombre de producteurs, plusieurs importateurs américains et le New York State Energy Office ont exprimé l'opinion qu'il est méthodologiquement erroné d'appliquer les prévisions de la demande d'exportation au calcul du coût à l'utilisateur. L'APC, pour sa part, estime que les options futures d'exportation sont déjà reflétées dans les décisions de commercialisation des producteurs et dans le taux d'actualisation utilisé dans l'analyse des avantages et des coûts. Elle ajoute qu'il serait illogique d'utiliser les prévisions de la demande d'exportation parce que, face aux coûts d'utilisation obtenus par des prévisions de ce genre, l'Office pourrait refuser des licences à bon nombre de demandeurs, d'où l'impossibilité de réaliser les prévisions d'exportation. L'APC estime en outre que l'utilisation de prévisions impose un fardeau indu aux demandeurs actuels d'exportation en les obligeant à payer des coûts qui sont attribuables aux exportations futures non encore autorisées par l'Office.

Plutôt que d'employer les prévisions de la demande d'exportation, plusieurs entreprises de production estiment qu'il vaudrait mieux employer des prévisions des exportations devant s'effectuer en vertu des licences non encore accordées au moment de la présentation de la demande. L'APC et la WGML ont aussi indiqué qu'il serait également acceptable d'utiliser une projection des ventes d'exportation qui pourraient être réalisées au moyen des pipelines actuellement en place au Canada.

L'Ontario, Consumers Gas et Union se sont dit d'accord avec l'emploi de prévisions de la demande d'exportation relativement au calcul du coût à l'utilisateur. Toutefois, Consumers Gas a souligné que les prévisions que l'Office a utilisées jusqu'ici dans ses analyses sont fort probablement trop modestes, d'où une sous-estimation probable des coûts d'utilisation associés aux demandes de licences d'exportation.

iii) **La prise en compte des revenus des sous-produits dans l'analyse**

L'Office a jusqu'ici tenu compte des revenus des sous-produits dans ses analyses en ajoutant aux coûts de l'approvisionnement en gaz les revenus de la vente des sous-produits. L'APC n'était pas d'accord avec cette approche, parce qu'à son avis cette méthode a pour effet d'assujettir les estimations des revenus des sous-produits aux recettes d'exportation du gaz et que, de plus, elle ne tient pas compte du temps. L'hypothèse d'une valeur réelle constante des revenus des sous-produits dans le temps a aussi été critiquée comme étant incompatible avec la croissance réelle projetée des prix du pétrole. Finalement, l'APC a fait valoir que les profits sur les revenus des sous-produits étaient sous-estimés dans les analyses de l'Office parce que les revenus des sous-produits extraits dans les usines de chevauchement ne sont pas pris en compte.

(iv) **Méthode d'établissement des prix et des coûts**

L'APC a remis en question l'hypothèse de l'Office voulant que les prix d'exportation du gaz suivraient de près les coûts de production marginaux au Canada. Elle propose que cette méthode fasse l'objet d'une validation empirique avant de servir de base à la projection des profits nets dans les analyses de l'Office.

Dans son Rapport sur l'offre et la demande de 1988, l'Office a élaboré deux scénarios futurs à titre d'illustration, à savoir les scénarios des prix faibles et des prix élevés du pétrole. Dans ces scénarios, l'Office posait comme postulat que les

coûts de l'approvisionnement en gaz seraient plus élevés si le prix du pétrole était élevé que s'il était faible. L'APC n'était pas d'accord avec le fait que l'Office relie les coûts de l'approvisionnement en gaz aux estimations des prix du gaz dans ces deux scénarios, faisant valoir que les coûts ne devraient pas être fonction de la demande et des prix du gaz, particulièrement à long terme.

2.3.3 Incertitude des prévisions et des estimations des coûts futurs de l'approvisionnement en gaz

Bon nombre d'entreprises de production et certains importateurs américains estiment qu'il y a beaucoup d'incertitude reliée aux prévisions de la demande, des prix et, notamment, des coûts de l'approvisionnement employés aux fins de l'analyse. L'ASPIC et plusieurs autres producteurs estiment que les résultats de l'analyse des avantages et des coûts sont sensibles aux hypothèses utilisées dans l'analyse, et qu'il est donc possible d'en dégager toute une gamme de résultats. À leur avis, la précarité des hypothèses et la vaste gamme de résultats possibles sont de bonnes raisons pour que l'Office ne se fie pas aux résultats de l'analyse des avantages et des coûts. Pour sa part, l'APC a ajouté que dans ses projections des coûts de l'approvisionnement en gaz l'Office devrait prendre en compte certains facteurs potentiels de réduction des coûts, tels que les progrès technologiques et l'excédent de capacité des usines de gaz.

2.4 Si l'Office décide de ne plus se servir des analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, comment devrait-il tenir compte des différences entre les coûts sociaux et les coûts privés lorsqu'il détermine si un projet d'exportation est dans l'intérêt public?

2.4.1 Opinions des parties intéressées

En réponse à cette question, aucune des parties intéressées n'a proposé de solutions de rechange à l'analyse des avantages et des coûts que pourrait adopter l'Office relativement aux audiences relatives à la partie VI pour tenir compte de la différence entre les coûts sociaux et les coûts privés reliés aux exportations de gaz naturel. Comme on l'a été résumé précédemment, la

plupart des parties intéressées qui se sont opposées au maintien de l'analyse des avantages et des coûts comme composante de la MCACM soutiennent qu'il n'est pas nécessaire pour l'Office de prendre ces différences en compte. Le principal argument proposé à l'appui de cette position est que la différence entre les évaluations des coûts sociaux et des coûts privés de la production du gaz est très floue, et que l'on peut se demander s'il est bon que l'Office tente de prendre en compte cette différence lorsqu'il examine les demandes de licence.

Un certain nombre d'entreprises de production, notamment l'ASPIC, Gulf, Husky, Pan-Alberta, PanCanadian, Petro-Canada, ProGas et Shell, ont reconnu une importante divergence potentielle entre les coûts privés et les coûts sociaux en ce qui concerne le transport par pipeline. Plusieurs producteurs, notamment ceux que l'on vient de mentionner, estiment que toute démarche entreprise pour corriger cette divergence potentielle devrait l'être dans le cadre d'une audience de la partie III relative à une demande d'installations de pipeline ou d'une audience de la partie IV relative aux droits exigibles par les sociétés pipelinières. Un certain nombre de parties intéressées ont exprimé leurs opinions générales quant au test approprié dont devraient faire l'objet les demandes d'installations en vertu de la partie III de la Loi. Ces opinions sont résumées ci-après.

AEC, l'ASPIC et Pan-Alberta estiment qu'un test de recouvrement des coûts devrait être appliqué aux demandes relatives au prolongement de pipelines présentées en conformité de la partie III de la Loi. Chacune de ces parties envisage un test comprenant les coûts réels marginaux de transport associés au prolongement d'une installation, mais incorporant une estimation du secteur privé des coûts de production du gaz. PanCanadian appuie l'emploi d'une analyse des avantages et des coûts pour évaluer les prolongements d'installations en vertu de la partie III de la

Loi, mais recommande que les coûts d'utilisation soient estimés en conformité des propositions de l'APC relatives à la question nº 3[1]. Bow Valley, Indeck Gas et Indeck Energy ont recommandé qu'une analyse de recouvrement des coûts de transport se fasse dans le cas des demandes d'installations aux termes de la partie III. Ce test permettrait d'examiner si oui ou non les recettes des droits marginaux provenant des exportations supplémentaires seraient suffisantes pour couvrir les coûts marginaux installations.

Un certain nombre d'entreprises de production, y compris l'ASPIC, Canadian Hunter, Edge, Morgan Hydrocarbons et Universal ont maintenu que l'Office devrait continuer à utiliser les droits calculés en vertu de la méthode de péréquation. Par contre, un certain nombre de gros producteurs, notamment Amoco, l'APC, Gulf, Husky et Shell, ont proposé que si l'Office craint une défaillance du marché en ce qui concerne le transport du gaz, il devrait envisager l'adoption de la méthode fondée sur le coût marginal. La plupart a soutenu que grâce à cette méthode, les producteurs verraient les coûts réels du transport de leur gaz, et toute défaillance du marché du transport serait assimilée aux projets pour lesquels le transport est prévu. Petro-Canada a appuyé l'adoption du "test 1.2" pour la faisabilité économique de nouvelles installations que l'APC avait proposée dans l'instance GH-1-89. Edge a déclaré qu'il serait juste d'utiliser des analyses des avantages et des coûts dans le cadre d'audiences aux termes de la partie III, mais seulement lorsque des répercussions environnementales ou socio-économiques importantes sont en cause.

---

1 L'APC a suggéré que, dans le calcul des coûts d'utilisation, l'Office devrait utiliser une prévision des exportations qui pourraient vraisemblablement être réalisées aux termes des licences en vigueur (ou sinon, une prévision des exportations réalisables compte tenu des limites de la capacité pipelinière), que lorsqu'il fait des projections sur les coûts futurs d'approvisionnement, l'Office devrait prendre en compte les facteurs susceptibles de diminuer les coûts, p. ex., les progrès technologiques, et qu'il faudrait prouver de façon logique et empirique la justesse des rapports systématiques entre les coûts de l'approvisionnement en gaz et les coûts du gaz.

La Saskatchewan a proposé que l'Office examine la divergence entre les coûts privés et les coûts sociaux calculés en vertu de la méthode actuelle de péréquation, et que si les distorsions économiques se révélaient déraisonnablement importantes, l'Office remette en question cette méthode. Quelques producteurs ont aussi recommandé que la question du test économique auquel les demandes d'installations doivent être soumises et la question de la méthode d'établissement des droits soient résolues dans le contexte d'une audience prévue dans la partie III, avec la participation de toutes les parties intéressées.

Selon BC Gas , des droits différentiels devraient être appliqués aux demandes de licences relatives à de gros volumes d'exportation afin d'éviter l'interfinancement injuste des exportations. Consumers Gas a aussi ajouté que si l'on adoptait des droits différentiels, une analyse des avantages et des coûts ne serait pas nécessaire pour corriger les défaillances du marché en ce qui concerne les coûts de transport, parce que les droits refléteraient les coûts réels de transport. L'Ontario a aussi précisé qu'on pourrait peut-être résoudre la divergence au titre des coûts de transport grâce à l'application d'une autre méthode de calcul des droits. Toutefois, tant l'Ontario que Consumers Gas ont maintenu que l'analyse des avantages et des coûts serait quand même nécessaire pour évaluer les coûts d'utilisation associés aux demandes de licences d'exportation.

Parmi les entreprises consommatrices de gaz l'ACFPC, l'ACIG et C-I-L, ont proposé que l'Office envisage l'adoption de droits différentiels pour corriger les distorsions du marché reliées aux droits calculés selon la méthode de péréquation.

Outre les commentaires sur la méthode de calcul des avantages et des coûts, certains intervenants ont commenté le processus selon lequel les preuves de l'analyse des avantages et des coûts sont incorporées dans le dossier de l'audience.

Un certain nombre d'entreprises de production et d'importateurs américains ainsi que les gouvernements du Québec et de New York estiment que si l'Office devait continuer à utiliser l'analyse des avantages et des coûts dans le cadre de son examen des demandes de licences d'exportation du gaz, toutes les hypothèses et les données sur lesquelles reposent les analyses devraient faire partie du dossier de l'audience, et les parties intéressées devraient avoir toutes les chances voulues de commenter les résultats de toute analyse des avantages et des coûts avant la fermeture du dossier de l'audience.

Le Conseil des Canadiens a proposé que l'Office introduise une série d'audiences publiques à des fins d'examen de toute la question de réglementation des exportations d'énergie.

2.4.2 Opinion de l'Office

Comme il a été indiqué, l'Office a décidé que l'incertitude qui existe quant à la différence entre les coûts privés et sociaux de production du gaz suffit à rendre les analyses des avantages et des coûts inaptes à servir de facteur déterminant dans les décisions relatives à la délivrance de licences d'exportation de gaz naturel.

Comme on l'a noté précédemment, toutefois, l'Office reconnaît qu'il peut y avoir des différences réelles entre les droits exigibles par les sociétés pipelinières et les coûts sociaux du transport, spécialement lorsque les droits sont établis selon le principe de la péréquation. Cette question, si elle devenait un problème, pourrait être résolue au moyen d'une évaluation des aspects économiques des installations pipelinières demandées aux termes de la partie III de la Loi ou d'un examen de la méthode de réglementation des droits, dans le cadre de la partie IV.

2.5 'Dans quelle mesure l'Office devrait-il, dans le cadre de la MCACM, examiner les dispositions des contrats d'exportation afin de déterminer si ces contrats sont suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions du marché?'

2.5.1 Opinions des parties intéressées

Sur cette question, voici les motifs invoqués à l'appui d'un tel examen :

- il est conforme à l'Entente, ou il est exigé par celle-ci;
- il est nécessaire en raison de la nature à long terme des contrats d'exportation du gaz et du besoin de recouvrer les investissements reliés aux installations;
- il est conforme avec la prescription de la Loi voulant que l'exportation soit dans l'intérêt public et soit appuyée d'arrangements commerciaux valables;
- il est nécessaire pour garantir des prix justes et concurrentiels, ainsi que des clients de qualité supérieure;
- il est conforme à une réglementation américaine semblable.

Les parties s'opposant à l'examen ont invoqué comme motifs les points suivants :

- dans un marché libre, il est inutile et inapproprié que l'Office intervienne dans des prix négociés de pleine concurrence entre acheteurs et vendeurs;
- il n'est pas nécessaire que l'Office garantisse la souplesse des contrats, étant donné que la période de transition aux prix déréglementés est révolue;
- la réglementation provinciale peut écarter toutes les craintes que pourrait avoir l'Office;
- il ne convient pas que l'Office cherche à améliorer la position du vendeur.

Les opinions des producteurs étaient partagées quant à savoir si l'Office devrait continuer à examiner les contrats d'exportation pour s'assurer qu'ils renferment des dispositions permettant des adaptations à l'évolution des conditions du marché. Les producteurs étaient toutefois généralement d'accord pour dire que l'Office, dans le détermination de la pertinence des dispositions contractuelles négociées, ne devrait pas substituer son opinion aux forces du marché.

L'APC s'est référée à l'Entente de 1985 et a exprimé l'opinion que l'examen réglementaire des contrats initiaux et des modifications subséquentes n'était pas incompatible avec les politiques misant sur un marché libre qui tiennent compte du commerce international et des services publics de collecte et de transport du gaz. Elle n'admet pas que l'examen des contrats serve d'excuse à l'immixion dans les arrangements librement négociés. L'APC ajoute qu'étant donné que la plupart des États américains exigent l'achat du gaz le moins coûteux, il est essentiel que les deux pays jugent que la vente correspond aux conditions du marché.

L'ASPIC a précisé que pour être conforme à la Loi et à l'Entente de 1985, l'Office devrait examiner les contrats pour s'assurer qu'ils renferment des dispositions permettant des rajustements en fonction de l'évolution du marché pendant la durée de ces contrats. Elle ajoute toutefois qu'il faut faire place à un régime tarifaire axé sur le marché. Le rôle de l'Office devrait se limiter à veiller à ce que des dispositions de rajustement fassent partie des contrats; il ne doit pas imposer ses vues du marché sur les ententes contractuelles. SEPAC est d'avis que l'Office ne devrait pas intervenir en ce qui concerne la souplesse des prix des contrats. Cette entreprise croit que cette question devrait être librement négociée, et que la vaste gamme des contrats devrait pouvoir assurer la stabilité de l'ensemble de l'industrie.

Les vues des producteurs individuels sur cette question étaient généralement conformes à celles des associations. Blue Range, Brymore, Canadian Hunter, Husky, Morgan, Northstar, Poco et Trical croient que l'évaluation par l'Office de la souplesse des contrats est contraire au principe de la libre concurrence des forces du marché. Pour sa part, AEC limiterait l'examen aux situations de prolongement des pipelines, et Gulf le limiterait aux expansions dont les droits sont calculés en vertu de la méthode de péréquation, tandis que Bow Valley et Shell admettent que l'Office devrait confirmer la formulation de dispositions relatives à la souplesse du contrat, mais s'opposent à son intervention. Pour Shell et Canadian Hunter, l'intervention n'est pas nécessaire parce que la période de transition à un marché libre est essentiellement révolue.

Norcen estime que l'évaluation par l'Office de la souplesse des contrats pourrait servir à garantir des prix justes et concurrentiels. PanCanadian voit aussi un rôle important pour cette évaluation afin de s'assurer que les marchés fonctionnent efficacement, que l'on attire les clients de la plus haute qualité et qu'il existe un contrepoids à la réglementation des États américains.

L'opinion majoritaire des exportateurs, des distributeurs et des pipelinières était que, dans un marché qui fonctionne bien, il n'est pas important que l'Office vérifie si les contrats d'exportation renferment des dispositions permettant l'adaptation aux conditions changeantes du marché. De façon générale toutefois, ces entreprises ne s'opposent pas à ce que l'Office fasse cette évaluation.

Selon Direct, Vector et Westcoast, il ne convient plus que l'Office évalue les contrats, et Direct a fait valoir que la période de transition à un marché déréglementé est révolue, et que si l'Office devait ne pas tenir compte des forces du marché, cela serait contraire au principe de la déréglementation. Pour Vector, les dispositions contractuelles relèvent exclusivement des parties contractantes, tandis que Westcoast estime que seules les transactions avec lien de dépendance pourraient justifier l'évaluation par l'Office, et qu'il est possible que les producteurs souhaitent avoir un portefeuille de contrats dont certains comportent des conditions relativement rigides pour garantir la rentrée des recettes.

A & S accepte la politique actuelle du gouvernement et le mandat de l'Office, mais recommande que ce dernier ne prenne pas une position préétablie quant à ce qui constitue des niveaux acceptables de souplesse, car le marché est dynamique et il faut faire place à l'innovation. Le principal critère de l'évaluation de l'Office devrait être l'équilibre commercial raisonnable atteint par les parties contractantes.

Northridge a fait valoir que la meilleure façon d'établir les prix du gaz naturel est par le truchement de transactions sans lien de dépendance, et que cela servirait les intérêts des gouvernements, des producteurs et des consommateurs, en ajoutant toutefois que si l'évaluation de la souplesse des contrats continuait de se faire, l'Office devrait se contenter de s'assurer que, tout au plus à des intervalles de cinq ans, les contrats prévoient le rajustement des prix. Ainsi, les prix avoisineraient les prix canadiens, l'intérêt public serait protégé et l'intervention du gouvernement ou de l'organisme de réglementation sur le marché serait réduite au minimum.

Pour sa part, Pan-Alberta estime qu'il est raisonnable que l'Office continue à évaluer la souplesse des contrats, en raison de la nature à long terme des contrats et des importantes sommes investies pour l'aménagement des pipelines. ProGas a proposé que des contrats librement négociés soient acceptés, et que l'Office devrait être autorisé à examiner les contrats uniquement lorsqu'il survient un problème concernant l'analyse des coûts et des avantages. Cette entreprise ne juge pas à propos que l'Office fasse un examen de ce genre lorsqu'un projet donné répond à ses autres critères régissant la délivrance d'une licence d'exportation.

WGML a formulé bon nombre d'opinions sur cette question. Bien qu'elle se fonde sur la thèse voulant qu'un marché qui fonctionne bien optimisera le bien-être global de la société, elle concède à l'Office la tâche d'y veiller. WGML n'a pas d'objection à ce que l'Office examine la souplesse des prix à long terme, mais s'inquiète de la signification et de l'importance attachées à ce critère. Il lui est difficile de croire, du moins là où les gros consortiums sont en cause, qu'il y aurait lacune au niveau de la souplesse des prix à long terme convenus entre l'exportateur et les producteurs. À son avis, la négociation de dispositions en matière de prix est complexe, et l'Office ne devrait pas intervenir à la légère; il ne devrait pas s'occuper de protéger les producteurs de gaz contre eux-mêmes. Il faut supposer que les producteurs veilleront à leurs propres intérêts et, de ce fait, aux intérêts du public.

Les distributeurs de gaz canadiens ont été presque unanimes pour dire que l'Office devrait continuer à évaluer les contrats pour s'assurer que les prix puissent s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

BC Gas recommande que l'Office soit prudent lorsqu'il approuve des formules de rajustement des prix pouvant ne pas tenir compte du recours éventuel à des utilisations plus avantageuses. Cette entreprise juge nécessaire l'examen de la souplesse des contrats pour empêcher que les prix retombent sur les Canadiens, comme cela a été le cas suite à l'exercice de force majeure de Northwest Pipeline Corporation. Elle cite aussi des exigences réglementaires américaines semblables et laisse entendre que les clients américains pourraient être rassurés du fait d'un examen minutieux de ce genre.

Consumers Gas a appuyé l'examen par l'Office de toutes les dispositions contractuelles dans le cadre de l'établissement de l'intérêt public, en ajoutant que cet examen est conforme à l'Entente de 1985, de même qu'à la réglementation américaine. ICG (Ontario) a fait valoir que si la capacité de l'Office de déterminer la souplesse des contrats était diminuée, sa capacité de déterminer l'intérêt public le serait également. Cette entreprise a aussi mentionné la conformité de l'examen à l'Entente de 1985et à la MCACM, ainsi que le besoin pour l'Office de s'assurer que les projets d'exportation sont appuyés par des arrangements commerciaux valables. Union est généralement d'accord avec les vues et les motifs formulés par d'autres distributeurs et a formulé la crainte que les installations de pipelines pourraient ne pas être utilisées si les contrats renferment des dispositions boiteuses en matière de redétermination des prix.

La principale inquiétude formulée par l'ACFPC et l'ACIG est le risque du non-paiement des frais pipeliniers liés à la demande s'il survient des délits contractuels.

La plupart des importateurs américains était d'avis que l'Office ne devrait pas considérer la souplesse des contrats comme facteur pour déterminer s'il doit approuver une demande de licence d'exportation. Certains d'entre eux estiment que, comme principe général, l'Office ne devrait pas intervenir sur le marché, et que lorsqu'il y a un vendeur et un acheteur consentants, cela devrait suffire. L'Office devrait accepter la diversité des dispositions contractuelles qui reflètent des arrangements répondant aux besoins des circonstances de tel ou tel marché.

Altresco a signalé qu'il existe des exigences réglementaires américaines semblables à celles de l'Office qui sont également inopportunes, et que l'Office ne devrait pas favoriser la position du vendeur. Pour sa part, ANR estime que l'Office ne devrait intervenir dans les forces du marché qu'en cas extrêmes.

Beta croit qu'il est raisonnable pour l'Office d'examiner la souplesse des contrats, mais qu'il devrait faire preuve de prudence de façon à ne pas gêner les négociations, tandis que Niagara Mohawk est d'avis que l'Office peut fort bien examiner les contrats, mais qu'il devrait examiner les contrats tant intérieurs que les contrats d'exportation. Si les producteurs et l'Alberta sont satisfaits, selon Niagara Mohawk, l'Office devrait être satisfait aussi.
Selkirk/MASSPOWER et SDGE se sont référés à l'Entente de 1985 et à la lettre du Ministre

adressée à l'Office pour rappeler que l'application des critères n'avait pas pour but de nuire aux forces du marché ni de s'y immiscer.

Pour sa part, NEPCO craint que l'examen minutieux des contrats d'exportation entraîne l'industrie à adopter des formules contractuelles normalisées dictées par des législateurs, ce que NEPCO considère fondamentalement incompatible avec la déréglementation. Cette entreprise estime aussi que les demandeurs ne devraient pas être tenus de déposer des renseignements contractuels de nature concurrentielle délicate, relativement à la production de renseignements prévus à la partie VI.

Les provinces productrices étaient généralement d'avis qu'il n'est pas nécessaire que l'Office examine la souplesse des contrats, la Saskatchewan ayant précisé que des lignes directrices rigoureuses sont incompatibles avec la libre concurrence des forces du marché, tandis que le gouvernement de la Colombie-Britannique et la BCPC étaient également opposés à l'examen des contrats par l'Office, parce que cela n'est pas nécessaire du fait de la réglementation provinciale, et qu'il pourrait y avoir de bonnes raisons pour une compagnie de conclure certains contrats de vente relativement rigides. La CCPA a reconnu que l'Entente de 1985 prévoit la souplesse des contrats, en ajoutant qu'en tant que signataire à cette entente, elle ne s'estime pas libre de commenter sur cette question.

En s'appuyant sur l'Entente de 1985, le Québec et l'Ontario sont généralement d'accord pour que l'Office continue de jouer ce rôle. L'Ontario a aussi cité le Protocole d'instructions du 27 juillet 1987 de l'Office et rappelé que l'examen de la souplesse des contrats est nécessaire afin de vérifier que les avantages se matérialisent. L' examen est utile aussi pour éviter un impact négatif sur les expéditeurs utilisant la TCPL, car il permet de s'assurer de l'acheminement des exportations et de s'assurer aussi que les expéditeurs respectent leurs engagements de payer pour les installations supplémentaires coûteuses.

2.5.2 Opinions de l'Office

L'Office a étudié attentivement les vues des parties intéressées quant à la mesure dans laquelle les contrats devraient être examinés pour déterminer s'ils sont suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

La question de savoir si l'examen par le gouvernement ou l'organisme de réglementation est justifié en ce qui concerne les marchés de gaz naturel a été tranchée au moyen de l'Entente de 1985. Dans cette entente, le gouvernement a établi les critères d'admissibilité à la lumière desquels les contrats d'exportation devaient être jugés. Le troisième critère est le suivant : "les contrats d'exportation doivent comporter des dispositions prévoyant des rajustements qui permettront de tenir compte de l'évolution du marché pendant la durée du contrat." Bon nombre de parties intéressées ont fait renvoi à ce critère.

Dans son Protocole d'instructions daté du 14 novembre 1986[1], l'Office a indiqué de quelle façon il examinerait les demandes de contrats nouveaux ou modifiés pour déterminer si ces derniers répondaient aux exigences du critère n^{o} 3.

L'Office signale que dans la lettre qu'il a adressée au président le 24 juin 1987, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a commenté sur l'esprit des critères de l'Entente de 1985 en ces termes:

> "Ces exigences n'ont pas pour but de nuire aux négociations menées par l'entreprise privée ni de s'y immiscer, le gouvernement du Canada s'étant nettement engagé à lui laisser les mains libres dans le commerce de l'énergie. Elles doivent, par contre, donner à l'industrie une idée précise de la façon d'éviter que les arrangements contractuels n'aillent à l'encontre de l'intérêt public."

---

1 Protocole d'instructions sur les procédures de réglementation et les besoins de renseignements de l'Office national de l'énergie pour les demandeurs qui déposent des demandes relatives à: A. des ordonnances d'exportation à court terme de gaz naturel, et B. des licences d'exportation à long terme de gaz naturel

L'Office reconnaît qu'il y a eu des changements profonds dans les marchés du gaz naturel au cours des récentes années et dans la réglementation des marchés du gaz, tant au Canada qu'aux États-Unis. Presque tous les contrats renferment des clauses relatives aux prix qui prévoient un certain degré de souplesse sur la durée du contrat. Les principaux participants du marché ont connu la précarité des prix et s'y sont adaptés, ou ils en ont tenu compte dans leurs négociations.

L'Office continuera d'examiner les contrats pour s'assurer que ceux qui supposent des exportations sont commercialement justifiés, et il se demande a s'il est vraisemblable que les contrats demeurent en vigueur pour toute la durée prévue. Toutefois, l'Office reconnaît qu'il peut y avoir des cas où les contrats sont attrayants malgré un manque de souplesse.

Dans l'application du critère relatif à la souplesse des contrats, l'Office supposera, lorsque les contrats sont librement négociés sans lien de dépendance, qu'ils sont dans l'intérêt public et privé, et il n'interviendra à cet égard que dans des circonstances exceptionnelles.

CHAPITRE 3

DÉCISION

La composante audience publique de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché renferme trois catégories de facteurs que l'Office examine pour déterminer s'il doit accorder une licence d'exportation de gaz naturel. Les deux premières catégories, la méthode d'intervention en fonction des plaintes et l'évaluation de l'incidence des exportations, sont conçues pour aider l'Office à s'assurer que les exportations ne dépassent pas l'excédent sur les besoins du Canada. La troisième catégorie, à savoir l'établissement de la conformité à l'intérêt public, renferme tous les autres facteurs qui semblent pertinents à l'Office en fonction de l'intérêt public, selon le début du libellé de l'article 118 de la Loi sur l'ONÉ.

Parmi les facteurs de la troisième catégorie est la question de savoir si le Canada retirera des avantages nets de l'exportation proposée. Dans ces Motifs de décision décrivant la méthode de calcul axée sur les conditions du marché, l'Office a précisé qu'il utiliserait l'analyse des avantages et des coûts pour s'assurer que les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public. L'Office souhaite souligner que cette analyse a pour objet uniquement d'évaluer les avantages nets pour le Canada découlant d'une exportation proposée et qu'elle n'est pas reliée à la détermination des quantités de gaz qui seraient excédentaires aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada.

L'Office s'est fondé sur l'analyse des avantages et des coûts avant l'application de la méthode de calcul axée sur les conditions de marché. Depuis la fin des années 70, il a eu recours à l'analyse des coûts et des avantages, adaptée avec le temps pour tenir compte de l'évolution des circonstances, pour vérifier si les avantages à retirer des exportations de gaz dépassent leurs coûts sociaux. L'analyse compare une série de revenus prévus avec une série de coûts prévus, les uns et les autres exprimés en valeurs actualisées.

Dans le cas des exportations de gaz, toutes les différences entre les évaluations publiques et les évaluations privées des avantages nets portent principalement sur les coûts de production et les coûts de transport du gaz. De ces deux facteurs, les coûts de production ont habituellement une incidence prépondérante sur les résultats de l'analyse.

Il y a beaucoup d'incertitude qui entoure l'existence et l'importance de toute différence entre l'évaluation des coûts de production effectuée par le secteur public et celle effectuée par le secteur privé. Cette incertitude porte particulièrement sur les justes valeurs des taux d'actualisation et du niveau et de la tendance des courbes d'approvisionnement en gaz utilisées dans les évaluations respectives.

Dans la mesure où il peut y avoir différence entre les estimations des secteurs public et privé du coût de l'approvisionnement en gaz, les provinces productrices ont prévu des mécanismes de redevances et d'offre de location à bail pour percevoir les loyers découlant de la vente du gaz. On peut dire que ces mécanismes permettent de recouvrer, du moins en partie, la différence entre les coûts sociaux et privés de production.

L'Office précise qu'en raison de l'incertitude concernant l'existence et l'importance de l'écart entre les coûts privés et les coûts sociaux, il n'est pas suffisamment clair qu'il existe effectivement une différence dont le marché n'ait pas tenu compte, ce qui rend discutable l'utilité d'une analyse sociale des coûts de production du gaz. En outre, l'Office souligne que, relativement au calcul de la valeur des coûts totaux de production différentiels, les résultats de l'analyse des avantages et des coûts tendent à fluctuer largement, selon les hypothèses et les prévisions sur lesquelles est fondée l'analyse. Ces observations sont particulièrement significatives dans le cadre de la politique énergétique actuelle qui s'en remet aux forces du marché pour déterminer les modalités de vente et d'achat du gaz.

À la lumière des facteurs précités, l'Office conclut qu'il ne convient pas d'utiliser l'analyse des avantages et des coûts à titre de facteur déterminant de la délivrance de licences d'exportation de gaz.

L'Office s'est demandé s'il serait bon de retenir l'analyse des avantages et des coûts comme outil de surveillance des exportations ou à des fins d'information. Compte tenu de toutes les limites décrites plus haut, il doute que cela justifierait les coûts imposés aux requérants.

L'Office a donc décidé de ne pas utiliser l'analyse des avantages et des coûts relativement à la délivrance de licences d'exportation du gaz, et n'exigera donc pas des demandeurs de licences, en conformité de la partie VI de la Loi, qu'ils fournissent la preuve des avantages sociaux nets de leurs projets. L'Office précise que cette décision est restreinte à l'utilisation de l'analyse des avantages et des coûts relative aux délibérations de la Partie VI. De plus, l'Office est convaincu qu'il peut s'acquitter adéquatement du mandat que lui confère l'article 118 de la Loi et qu'il peut déterminer si les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public sans avoir recours à l'analyse des avantages et des coûts. En conformité de l'article 118, l'Office continuera de tenir compte de tous les facteurs qui lui semblent pertinents pour déterminer si les exportations proposées sont dans l'intérêt public national.

Toutefois, l'Office reconnaît qu'il existe une circonstance où les coûts privés peuvent être différents des coûts sociaux, notamment dans le cas du transport par pipeline dont les droits sont calculés en vertu de la méthode de péréquation. Lorsque le coût de la prestation de services supplémentaires au service d'acheminement du gaz diffère du coût moyen de ce service, ce qui peut souvent être le cas, il est clair que les utilisateurs supplémentaires du système élargi qui paient des droits d'adduction ne paient pas les coûts sociaux pertinents. Si cette question devait être soulevée dans le contexte des procédures de la partie III ou de la partie IV, elle pourrait être tranchée au moyen d'un évaluation économique de la demande d'installations de pipelines présentée en conformité de la partie III de la Loi ou par la prise en compte de la méthode de calcul des droits de pipelines de la partie IV.

L'Office continuera d'examiner les contrats qui sous-tendent les demandes d'exportation de gaz pour s'assurer de leur valeur commerciale, et il prendra en compte la vraisemblance de leur durabilité. L'Office reconnaît qu'il puisse y avoir des cas où les contrats sont attrayants malgré un manque de souplesse. Dans l'application du critère lié à la souplesse des contrats, l'Office supposera, lorsque les contrats sont librement négociés sans lien de dépendance, qu'ils sont dans l'intérêt tant public que privé. L'Office n'interviendra que dans des circonstances exceptionnelles.

CHAPITRE 4

DISPOSITION

Les chapitres précédents exposent nos motifs de décision et notre décision relative à l'examen de certains aspects de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché.

R. Priddle
Président

J.-G. Fredette
Vice-président

R.B. Horner, c.r.
Membre

W.G. Stewart
Membre

A.B. Gilmour
Membre

A. Côté-Verhaaf
Membre

M.J. Musgrove
Membre

C. Bélanger
Membre

R. Illing
Membre

D.B. Smith
Membre

K.W. Vollman
Membre

Chapitre 4
Décision

Dans les chapitres 2 et 3, l'Office a tiré ses conclusions quant à la question de savoir s'il était toujours approprié d'utiliser les méthodes existantes de calcul des excédents et quant aux différentes autres méthodes proposées par les parties à l'audience.

En ce qui concerne les méthodes existantes, si la méthode du ratio *R/P* est appropriée dans certains cas, il serait maintenant anormal et contraire au libre fonctionnement du marché de déterminer le niveau des approvisionnements en gaz canadiens autrement que par les forces du marché. C'est pourquoi l'Office considère que les méthodes de calcul existantes ne sont plus appropriées.

Pour les raisons données au chapitre 3, l'Office est d'avis que les autres méthodes de calcul des excédents proposées par les parties à l'audience ne conviennent pas dans les circonstances actuelles.

L'Office a décidé qu'il est approprié d'adopter des méthodes de calcul des excédents qui ne gêneront pas indûment le marché, lorsque celui-ci répond de façon appropriée et juste aux besoins du Canada, mais qui prévoient l'intervention de l'Office lorsqu'il juge que des exportations additionnelles empêcheraient le marché de satisfaire aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada.

Méthode de calcul axée sur les conditions du marché

La nouvelle méthode de calcul, appelée méthode de calcul axée sur les conditions du marché, est fondée sur le principe selon lequel le marché fonctionne généralement de façon que les besoins en gaz naturel du Canada soient comblés aux prix du marché.

L'Office prendra deux moyens pour s'assurer que le gaz naturel qui fait l'objet de licences d'exportation constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada: le premier se situe dans le cadre des audiences publiques visant à instruire les demandes d'autorisation d'exporter du gaz naturel; le deuxième est la surveillance permanente des marchés énergétiques canadiens.

A. Audiences publiques

Dans le cadre des audiences publiques visant à instruire les demandes de licences d'exportation de gaz naturel, l'évaluation de l'Office afin de s'assurer que le marché fonctionne d'une façon satisfaisante comportera trois principales parties:

1) méthode d'intervention en fonction des plaintes
2) évaluation de l'incidence des exportations
3) établissement de la conformité à l'intérêt public.

B. Surveillance permanente

La surveillance permanente exercée par l'Office comportera deux principales parties:

1) évaluation de l'offre et de la demande en matière d'énergie au Canada

2) analyse du marché du gaz naturel.

Chacune de ces parties est détaillée ci-dessous.

A. Audiences publiques

Aux termes de la Loi, l'Office doit instruire par voie d'audience publique toute demande relative à l'exportation de gaz naturel pour une période de plus de deux ans. Les exportations pour des périodes inférieures à deux ans peuvent être autorisées par voie d'ordonnance, sans audience publique.

En vertu de l'alinéa 83 a) de la Loi, avant de délivrer une licence d'exportation de gaz naturel, l'Office est obligé de s'assurer que l'exportation proposée constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada. L'Office utilisera une méthode d'intervention en fonction des plaintes comme moyen pour décider si l'exportation proposée constitue un excédent.

1) Méthode d'intervention en fonction des plaintes

L'inclusion d'un mécanisme d'intervention en fonction des plaintes dans les nouvelles méthodes de calcul des excédents est fondée sur le principe que les

exportations de gaz ne devraient pas être autorisées si les consommateurs canadiens n'ont pas eu l'occasion d'acheter du gaz pour satisfaire à leurs besoins selon des modalités semblables à celles qui s'appliquent à l'exportation proposée. Les demandeurs de licences d'exportation devront être prêts à répondre à toutes préoccupations de la sorte issues de la démarche décrite ci-dessous.

Lorsqu'une demande d'exportation est déposée auprès de l'Office, les parties intéressées auront l'occasion d'examiner les différents éléments de la demande. Il sera loisible aux consommateurs canadiens de gaz naturel de se présenter devant l'Office et de s'objecter à l'exportation en faisant valoir qu'ils ne peuvent obtenir des approvisionnements en gaz additionnels par voie de contrats selon des modalités semblables à celles de l'exportation proposée, y compris à des prix équivalents. Si des objections sont déposées devant l'Office, les plaignants et le demandeur peuvent tenter de régler leurs différends. En fait, l'Office peut lui-même décider de ne pas tenir d'audience sur la demande d'exportation jusqu'à ce que les parties aient eu l'occasion de tenter de régler leurs différends.

Au moment de l'audience publique, l'Office étudiera le bien-fondé de la demande conjointement avec toutes plaintes déposées. L'Office entendra la preuve présentée par toutes les parties visées relativement aux questions pertinentes, y compris les renseignements sur les efforts faits par les plaignants pour passer des contrats de gaz, et sur la capacité et la volonté démontrées par les demandeurs pour satisfaire les besoins des plaignants. La décision peut dépendre en grande partie de l'équivalence entre les conditions contractuelles de l'exportation et celles souhaitées par les plaignants. Il est peu probable que ces conditions soient identiques à tous les égards et, en déterminant si les modalités sont semblables, l'Office tiendra particulièrement compte des différences entre les coûts engagés par le demandeur pour vendre au client à l'exportation par rapport aux coûts engagés pour vendre aux plaignants.

Si, après l'audience publique, aucune plainte n'est considérée valable par l'Office, ce dernier peut conclure, sous réserve des résultats de l'évaluation de l'incidence des exportations (voir 2) ci-dessous), que le marché canadien est approvisionné de façon appropriée; il peut alors déterminer que l'exportation proposée constitue un excédent par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada. Si, par contre, les plaintes en cours présentées par les consommateurs canadiens n'ont pas été réglées, l'Office peut soit rejeter la demande, soit reporter sa décision finale jusqu'à ce qu'il y ait eu une autre occasion de corriger la situation.

2) Évaluation de l'incidence des exportations

Les demandeurs de licences d'exportation de gaz naturel devront présenter une évaluation de l'incidence des exportations proposées sur les marchés du gaz naturel et de l'énergie au Canada. Cette évaluation sera étudiée au moment de l'audience publique sur la demande.

Le but de cette évaluation est de permettre à l'Office de déterminer si l'exportation proposée risque d'empêcher les Canadiens de satisfaire à leurs propres besoins énergétiques aux prix du marché.

La nature de l'évaluation de l'incidence des exportations, qu'elle soit quantitative ou qualitative, dépendra de l'importance et de la portée de l'exportation proposée. L'importance et le détail de cette analyse devraient être fonction de l'importance de l'exportation proposée.

En ce qui touche la capacité du secteur de production de gaz au Canada de satisfaire aux besoins canadiens, compte tenu de l'exportation proposée, les demandeurs doivent s'attendre à analyser les facteurs géologiques, techniques, économiques et institutionnels pertinents pouvant influer sur les approvisionnements en gaz, notamment: les coûts d'exploration et de mise en valeur, le niveau des activités de forage, la tendance des additions aux réserves par rapport aux essais de forage; l'importance, l'emplacement et la production éventuelle des gisements de gaz; les exigences de transport de la tête du puits jusqu'aux marchés, et les possibilités de réalisation de toutes nouvelles installations de transport exigées.

En ce qui touche l'obligation, pour les consommateurs de gaz canadiens, de modifier leurs habitudes de consommation énergétique en faisant des économies d'énergie ou en choisissant d'autres combustibles, les demandeurs devront analyser les facteurs suivants: le potentiel des économies additionnelles; le prix du gaz par rapport aux autres sources d'énergie; la possibilité, pour les consommateurs de gaz canadien, de changer de combustible; tout délai de mise en oeuvre des économies d'énergie et des mesures de substitution ainsi que les coûts afférents.

Les demandeurs devront également aborder l'incidence de leurs exportations proposées sur les prix futurs du gaz naturel. Compte tenu des incertitudes associées aux valeurs futures des facteurs qui sous-tendent l'offre et la demande de gaz naturel, par exemple les prix mondiaux du pétrole, les demandeurs devront évaluer l'incidence des exportations en utilisant un choix de valeurs approprié.

Il incombera au demandeur de démontrer à l'Office que l'exportation proposée constitue un excédent. Le processus d'audience fournira à toutes les parties l'occasion de vérifier la preuve du demandeur et de présenter une preuve à l'appui ou à l'encontre de l'exportation proposée.

3) Établissement de la conformité à l'intérêt public

En plus d'utiliser la méthode d'intervention en fonction des plaintes et l'évaluation de l'incidence des exportations exposées précédemment, afin de s'assurer que le gaz proposé pour l'exportation constitue un excédent, l'Office continuera, conformément à l'article 83 de la Loi, de tenir compte de tous les autres facteurs jugés pertinents pour déterminer si les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public national.

Parmi les facteurs dont tiendra compte l'Office se trouvent: la preuve que le gaz que l'on se propose d'exporter fait l'objet de contrats et tous les éléments de la nature des ententes d'approvisionnement et de vente ainsi que des copies des contrats exécutés; la preuve de l'appui des producteurs à l'égard de l'exportation proposée; la preuve de l'état des permis d'acheminement du gaz de la province productrice visée; la preuve que les volumes d'exportation seront utilisés; la preuve que les revenus réalisés par l'exportation permettront de récupérer pleinement les coûts engagés par le Canada pour exporter et la preuve que le prix d'exportation ne sera pas inférieur aux prix demandés aux Canadiens pour des services semblables; la preuve de la disponibilité de l'espace dans la canalisation, de la nécessité de construire une canalisation additionnelle et d'autres installations au Canada et dans le pays importateur, la preuve que les Canadiens auront vraisemblablement besoin, à la fin des exportations, des installations construites au Canada, en précisant quand, et l'incidence de cette consommation sur les exportations proposées, du point de vue économique; enfin, les renseignements sur toutes politiques ou positions gouvernementales pertinentes.

Cette liste de facteurs jugés pertinents par l'Office est plus explicative qu'exhaustive. Elle a comme but de préciser les points dont l'Office tiendra compte en évaluant si l'exportation proposée est conforme à l'intérêt public national. Il appartiendra au demandeur de persuader l'Office de ce fait.

Comme le révèle le rapport d'avril 1986, l'Office continue de favoriser l'analyse coûts-avantages comme moyen d'évaluer, en regard l'un de l'autre, la sécurité des approvisionnements et les avantages de l'exportation et de déterminer si le Canada en retirera des avantages nets. Par conséquent, l'analyse coûts-avantages continuera d'être un outil important dont l'Office se servira pour s'assurer que les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public.

B. Surveillance permanente

1) Évaluation de l'offre et de la demande d'énergie au Canada

L'Office surveillera les marchés énergétiques canadiens afin de relever toute difficulté que pourraient connaître les Canadiens appelés à s'adapter aux changements dans l'offre et la demande de gaz naturel.

Aux termes de la Loi sur l'ONÉ, l'Office doit examiner les perspectives de l'offre au Canada en ce qui concerne tous les principaux produits énergétiques, y compris l'électricité, le pétrole et le gaz naturel, et leurs sous-produits, ainsi que les perspectives de la demande d'énergie canadienne au Canada et à l'extérieur. Depuis qu'il existe, l'Office, dans le cadre de cette fonction, a préparé et tenu à jour les prévisions sur l'offre et la demande d'énergie et a, à l'occasion, publié les rapports à ce sujet après avoir obtenu les vues des gouvernements provinciaux, de l'industrie et des autres parties intéressées. Le dernier de ces rapports, daté d'octobre 1986, a été publié en décembre 1986. L'Office a l'intention de mettre à jour cette étude en 1988. Ces évaluations continueront d'être réalisées et publiées à des intervalles d'environ deux ans.

Parmi les sujets analysés, il y aura l'évolution de la part du marché énergétique alimentée par chacune des différentes formes d'énergie et l'incidence de cette répartition sur les ajustements apportés au marché du gaz naturel, dans le cadre d'un régime de tarification axé sur les conditions du marché.

2) Évaluation du marché du gaz naturel

Pour exécuter la deuxième partie de la surveillance permanente, l'Office analysera l'offre, la demande et les prix du gaz naturel et publiera périodiquement des rapports sur ses conclusions.

Ces rapports couvriront des périodes plus courtes que l'ensemble des rapports sur l'énergie mentionnés précédemment et n'auront pas la même ampleur. Une évaluation exhaustive de la structure et du fonctionnement des marchés du gaz naturel sera fournie. On traitera également des récents développements et des perspectives à court terme sur les marchés du gaz naturel; on fournira des commentaires sur les activités de concurrence sur le marché, sur l'utilisation des pipelines au Canada et aux fins des exportations

et sur la quantité et la qualité des approvisionnements en gaz.

Remarques finales

En ce qui concerne la nouvelle méthode de calcul des excédents axée sur les conditions du marché, l'Office fait les remarques suivantes:

1) selon l'Office, il s'agit de la seule méthode de calcul qui soit entièrement compatible avec une tarification axée sur les conditions du marché. La mise de côté de tout volume prédéterminé de réserves de gaz au moyen d'une formule de calcul des excédents ne peut que nuire au bon fonctionnement du marché. Dans l'exercice de ses fonctions de réglementation, l'Office tient compte du besoin d'encourager, plutôt que d'entraver, le bon fonctionnement des marchés énergétiques;

2) la nouvelle méthode de calcul de l'Office axée sur les conditions du marché n'est pas moins certaine que sa méthode précédente du ratio R/P. Bien que le fait d'avoir une formule peut donner l'impression qu'il est possible de calculer les excédents avec précision, la formule est néanmoins fondée en grande partie sur la capacité de prévoir avec exactitude nombre de variables de l'offre et de la demande;

3) bien que l'Office considère que l'établissement de lignes directrices ou de normes nationales pour la durée des contrats des distributeurs est peu souhaitable ou dépasse son mandat, cela ne signifie pas que l'Office porte un jugement sur l'à-propos de toute prise de position des autorités provinciales quant aux durées des contrats qu'elles jugent prudentes pour leurs utilisateurs de gaz;

4) l'Office croit qu'il existe des mesures de protection contre toute demande exceptionnelle soudaine qui puisse être imposées aux approvisionnements canadiens par le marché de l'exportation. Ces mesures de protection les plus importantes sont les limites imposées par les capacités pipelinières existantes et le temps nécessaire consommé par les audiences publiques sur les demandes d'exportation de gaz ou aux fins de la construction des installations pipelinières additionnelles au Canada ou aux États-Unis;

5) l'Office ne considère pas nécessaire d'avoir une période de transition pour adopter ses nouvelles méthodes de calcul. Toutefois, comme c'est généralement le cas, l'Office évaluera le bienfondé de toute demande présentée par des intervenants en vue d'obtenir un sursis pour se préparer à l'examen d'une demande.

National Energy Board

CANADA

Office national de l'énergie

Dossier 7200-3

Le 18 décembre 1989

AUX PARTIES INTÉRESSÉES - LISTE DE DISTRIBUTION DES SOCIÉTÉS GAZIÈRES

OBJET: EXAMEN DE CERTAINS ASPECTS DE LA MÉTHODE DE CALCUL AXÉE SUR LES CONDITIONS DU MARCHÉ

En raison des préoccupations qu'ont exprimées certaines parties intéressées lors d'audiences récentes et lors de l'atelier[1] tenu en novembre par le personnel de l'Office en vue de discuter des analyses des avantages et des coûts, l'Office a décidé d'étudier le rôle que devraient jouer les analyses des avantages et des coûts dans la méthode de calcul axée sur les conditions du marché qu'utilise l'Office dans l'examen des demandes d'exportation de gaz naturel qui lui sont présentées conformément à la partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie. L'Office a également décidé de demander les points de vue des parties intéressées sur la mesure dans laquelle il devrait, dans le cadre de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché, examiner les dispositions des contrats d'exportation afin de déterminer si ces contrats sont suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

Aux fins de la présente instance, l'Office souhaite que les parties mettent de côté la question de savoir si l'Office a compétence ou non d'utiliser les analyses des avantages et des coûts et qu'elles se concentrent plutôt sur la question de savoir si l'Office devrait utiliser de telles analyses dans l'examen des demandes visant des exportations, et si oui, comment il devrait le faire.

On trouvera la marche à suivre relativement à cette instance dans les Instrutions relatives à la procédure ci-jointes. Le calendrier impose des délais serrés; en effet, l'Office juge souhaitable de résoudre cette question dès que possible, avant l'examen d'autres demandes visant des exportations. À cette fin, l'Office a décidé de reporter la date du début de l'audience qui sera tenue conformément à l'ordonnance GH-6-89. On publiera prochainement des Instructions relatives à la procédure modifiées dans lesquelles sera indiquée la nouvelle date d'audience. On

1 Le compte rendu de l'atelier sera disponible prochainement.

473 Albert St
Ottawa Ontario
K1A 0E5

473 rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0E5

Telephone/Telephone (613) 998-7204
Telecopier/Telecopieur (613) 990-7900
Telex/Telex 053-3791

prévoit que l'Office aura terminé d'examiner cette question avant le début de l'audience qui sera tenue conformément à l'ordonnance GH-5-89, et que les dates indiquées dans les décisions du 1er décembre 1989 de l'Office, découlant de la conférence préalable à l'audience GH-5-89, demeureront inchangées. À moins que de nouvelles instructions soit envoyées aux parties, les dates de dépôt des documents relatives à ces deux audiences demeurent telles qu'elles ont été indiquées dans leurs Instructions relatives à la procédure respectives.

L'Office désire souligner le fait que la présente instance constitue un examen général de certains aspects de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché, et non un examen de certaines décisions particulières relatives à des exportations. Selon les résultats de cet examen général, l'Office pourrait décider qu'il est nécessaire ou souhaitable d'examiner certaines de ces décisions. Il ne peut cependant pas se prononcer à ce sujet tant que l'examen n'aura pas été achevé.

Veuillez agréer l'expression de ma considération distinguée.

La Secrétaire,

Marie Tobin

Marie Tobin

P.J.

National Energy Board | Office national de l'énergie

CANADA

Dossier 7200-3

Le 18 décembre 1989

ORDONNANCE D'AUDIENCE GHW-4-89

Instructions relatives à la procédure

Examen de certains aspects de la
méthode de calcul axée sur les conditions du marché

En juillet 1987, l'Office national de l'énergie ("l'Office") a publié des Motifs de décision décrivant la méthode de calcul axée sur les conditions du marché ("MCACM") qu'il entendait utiliser dans l'examen des demandes visant des exportations de gaz naturel qui lui sont présentées aux termes de la partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie ("la Loi"). Suivant cette méthode, l'Office a indiqué que pour déterminer la conformité des projets à l'intérêt public, il avait l'intention d'examiner, entre autres, des détails des contrats de vente et la preuve que les revenus provenant des exportations permettraient de recouvrer la totalité des coûts engagés par le Canada en vue de réaliser ces exportations. Pour ce qui est de ce dernier point, l'Office a également déclaré qu'il continuerait d'utiliser les analyses des avantages et des coûts en vue de s'assurer que les exportations proposées sont conformes à l'intérêt public.

L'Office a décidé, conformément à l'article 21 de la Loi, d'examiner certains aspects de la MCACM, spécialement en ce qui a trait au rôle des analyses des avantages et des coûts, et de tenir à cette fin une audience par voie de mémoires afin d'obtenir les points de vue des parties.

L'Office ordonne ce qui suit:

EXAMEN PUBLIC

1. On pourra consulter des copies des documents relatifs à cette question à la bibliothèque de l'Office, pièce 962, 473, rue Albert, Ottawa (Ontario), et à ses bureaux de Calgary (Alberta), au 4500, 16th Avenue N.W.

PARTIES INTÉRESSÉES

2. Les parties qui souhaitent présenter des mémoires doivent en aviser la Secrétaire d'ici le 15 janvier 1990.

.../2

3. La Secrétaire publiera une liste des parties intéressées peu après le 15 janvier 1990.

LISTE DES QUESTIONS

4. L'Office a l'intention d'examiner les questions précisées à l'annexe I.

MÉMOIRES ET RÉPONSES

5. Les mémoires doivent être déposés auprès de la Secrétaire et signifiés à toutes les autres parties à l'instance d'ici le 26 janvier 1990.

6. Les réponses que les parties intéressées font aux mémoires doivent être déposées auprès de la Secrétaire et signifiées aux autres parties d'ici le 7 février 1990.

EXIGENCES RELATIVES AUX DOCUMENTS À DÉPOSER ET À SIGNIFIER

7. Lorsque, aux termes des présentes Instructions relatives à la procédure ou de l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'ONE, des parties sont tenues de déposer des documents ou de les signifier aux autres parties, elles doivent fournir le nombre de copies suivant :

(1) 35 copies des documents à déposer auprès de l'Office;

(2) 1 copie des documents à signifier aux autres parties.

GÉNÉRALITÉS

8. Toutes les parties sont priées de mentionner l'ordonnance d'audience GHW-4-89 dans leur correspondance avec l'Office sur cette question.

9. Les présentes instructions complètent l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'ONE.

10. Pour obtenir de plus amples renseignements sur l'audience ou les procédures qui la régissent, prière de s'adresser à Vivien St. George, agent de soutien de la réglementation, au (613) 998-7196.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

La Secrétaire,

Marie Tobin

Marie Tobin

LISTE DES QUESTIONS

Dans leur étude de ces questions, on demande aux parties de présumer que l'Office a compétence d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans l'examen qu'il fait des demandes visant des exportations de gaz et les décisions qu'il prend à l'égard de ces demandes.

1. L'Office devrait-il continuer à utiliser les analyses des avantages et des coûts à titre de facteur de la MCACM en vue de déterminer si les exportations de gaz naturel sont conformes à l'intérêt public?

2. Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, quel rôle ces analyses devraient-elles jouer dans le processus de prise de décision de l'Office?

3. Si l'Office continue d'utiliser les analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, la démarche qu'emploie l'Office dans ses analyses des avantages et des coûts depuis l'introduction de la MCACM est-elle appropriée?

4. À votre avis, si l'Office décide de ne plus se servir des analyses des avantages et des coûts dans le cadre de la MCACM, comment devrait-il tenir compte des différences entre les coûts sociaux et les coûts privés lorsqu'il détermine si un projet d'exportation est dans l'intérêt public? Ces différences résultent avant tout de la composante des coûts d'utilisation de la totalité des coûts supplémentaires de production et des coûts supplémentaires de transport, distincts des coûts de transport intégrés.

5. Dans quelle mesure l'Office devrait-il, dans le cadre de la MCACM, examiner les dispositions des contrats d'exportation afin de déterminer si ces contrats sont suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions du marché?

Canada

Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel

ENTENTE ENTRE LES GOUVERNEMENTS DU CANADA, DE L'ALBERTA, DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET DE LA SASKATCHEWAN SUR LES MARCHÉS ET LES PRIX DU GAZ NATUREL

OBJET

1) Dans l'Accord de l'Ouest du 28 mars 1985 sur la tarification et la taxation de l'énergie, les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ont convenu de la nécessité d'adopter un régime de tarification plus souple et axé sur les conditions du marché, pour fixer les prix intérieurs du gaz naturel. La présente entente a pour objet de créer un environnement propice à un tel régime, y compris une période de transition ordonnée. Le nouveau régime sera équitable pour les consommateurs et les producteurs et permettra davantage aux vendeurs et aux acheteurs de négocier librement les prix et les autres conditions. L'Entente aura des effets favorables sur l'investissement, l'emploi et le commerce et assurera la sécurité énergétique pour tous les Canadiens.

PRINCIPES

2) À partir du 1er novembre 1986, les prix de tout gaz naturel faisant l'objet d'échanges interprovinciaux seront déterminés par des négociations entre acheteurs et vendeurs. Cela permettra d'améliorer immédiatement l'accès aux approvisionnements de gaz naturel pour les acheteurs canadiens, et aux marchés du gaz naturel pour les producteurs canadiens; en même temps, cela aura pour effet de protéger la demande raisonnablement prévisible de gaz naturel au Canada.

3) C'est au cours de la période de 12 mois commençant le 1er novembre 1985 que s'effectuera la transition à un régime de tarification totalement axé sur les conditions du marché. Tandis que les prix seront encore prescrits par les gouvernements, des mesures immédiates seront prises pour permettre aux consommateurs de gaz de conclure avec les producteurs des accords d'approvisionnement à prix négociés (ventes directes). Ces prix seront ensuite rapidement entérinés par les gouvernements dans le contexte du régime administré. Après cette période de transition, ventes et achats de gaz naturel seront librement négociés et les prix ne seront plus prescrits.

4) Les signataires de l'Entente ont l'intention de favoriser un marché concurrentiel du gaz naturel au Canada, qui respecte toutefois le caractère réglementé des secteurs du transport et de la distribution de l'industrie du gaz. À cet égard, les gouvernements s'engagent, sans réserves, à maintenir ce régime pour l'avenir prévisible, après la fin de la période de transition au nouveau régime de commercialisation et de tarification.

VENTES INTÉRIEURES DE GAZ NATUREL

A. Ventes directes et Programmes de commercialisation sur les marchés concurrentiels

5) À partir du 1er novembre 1985, les consommateurs peuvent acheter du gaz naturel des producteurs à des prix négociés soit directement, soit par l'entremise d'accords d'achat-vente conclus avec les distributeurs, à condition que ces derniers soient en mesure d'offrir un service de transport à contrat relativement à ces achats. Cette disposition n'a aucunement pour objet d'empiéter sur les juridictions provinciales en ce qui a trait à la réglementation des services de distribution de gaz.

6) Pendant la période comprise entre le 1er novembre 1985 et le 31 octobre 1986, les consommateurs qui demandent d'être libérés des accords contractuels existants avec les distributeurs auront le droit d'acheter du gaz naturel des producteurs à des prix négociés, tel que mentionné à l'alinéa 5 ci-dessus. Toutefois, cela ne sera possible que si les producteurs qui fournissent le gaz en vertu d'accords contractuels existants conviennent d'en être libérés.

7) Afin de permettre à ce régime de tarification axé sur le marché de fonctionner dans le cadre de l'Entente, les gouvernements demandent à l'Office national de l'énergie d'étudier:

   i) Si le déplacement d'un volume de gaz par un autre ne pourrait pas entraîner une répétition inappropriée des frais liés à la demande.

   ii) Si la politique d'accès au service-T, telle qu'exposée par l'Office dans les Motifs de la décision relative aux tarifs de transport de TransCanada PipeLines Limited, est encore appropriée, compte tenu notamment des opinions des parties intéressées sur le partage équitable des frais de gaz à "prendre ou à payer".

8) À partir du 1er novembre 1985, des Programmes de commercialisation sur les marchés concurrentiels (PCMC), destinés à satisfaire aux besoins particuliers des marchés, pourront être négociés entre les distributeurs, les expéditeurs et les producteurs qui fournissent les volumes de gaz naturel visés par de tels programmes.

9) Le consommateur qui achète du gaz naturel en vertu d'une vente directe ou d'un Programme de commercialisation sur les marchés concurrentiels (PCMC) doit renoncer au droit de recevoir des paiements en vertu du Programme d'incitation à l'expansion des marchés du gaz naturel (PIEMGN), dans le cas des volumes assujettis aux ventes directes ou au PCMC.

B. Nouvelles ventes aux distributeurs

10) À partir du 1er novembre 1985, un distributeur pourra, en vertu d'un nouveau contrat ou d'un contrat renégocié, acheter aux expéditeurs, ou directement aux producteurs, du gaz naturel à des prix établis par voie de négociation. Nonobstant un tel accord, le distributeur doit, avant le 1er novembre 1986, prendre livraison de la totalité des volumes de gaz prévus aux termes des contrats en vigueur avant d'accepter la livraison de tout autre volume de gaz aux termes d'un nouveau contrat.

C. Ventes actuelles aux distributeurs

11) Le prix du gaz livré aux termes des contrats en vigueur entre expéditeurs et distributeurs demeurera à 2,79804 $ le gigajoule à la frontière de l'Alberta pendant la période du 1er novembre 1985 au 31 octobre 1986.

12) L'Office national de l'énergie a autorisé l'augmentation des tarifs de transport de TransCanada PipeLines (TCPL); elle entrera en vigueur le 1er novembre 1985. Afin de maintenir le prix à la frontière de l'Alberta et le prix de gros à Toronto à leur niveau actuel, et pour permettre à TCPL de recouvrer les coûts de transport approuvés pour la consommation de gaz naturel sur le marché intérieur, le gouvernement du Canada accepte de verser une somme égale à la valeur des recettes qui avaient été prévues pour la période du 1er novembre 1985 au 31 octobre 1986. Ces versements seront effectués en vertu d'un Programme d'aide au transport, lui-même financé par la prolongation, jusqu'au 31 octobre 1986, du Programme d'incitation à l'expansion des marchés du gaz naturel (PIEMGN).

13) Avant le 1er novembre 1986, les distributeurs, les expéditeurs et les producteurs fournissant le gaz entameront des négociations sur le prix à payer pour le gaz naturel livré selon les termes des contrats en vigueur. Les prix fixés dans le cadre de telles négociations entreront en vigueur le 1er novembre 1986, puis tel qu'il sera convenu par la suite. Lorsque la renégociation des contrats entre les acheteurs et les vendeurs, tant sur le prix que sur le volume, se déroulera de bonne foi et de façon volontaire, les gouvernements n'entraveront pas les transactions qui en découleront.

14) En l'absence d'un accord entre un expéditeur et un distributeur, ou entre un producteur et un expéditeur, relativement au prix à payer à partir du 1er novembre 1986 pour le gaz couvert par des contrats en vigueur, le prix sera fixé par voie d'arbitrage.

15) En ce qui concerne le gaz produit en Alberta, le gouvernement de l'Alberta a l'intention de modifier l'Arbitration Act. Les amendements permettront de régler les différends relatifs à la tarification, survenus entre les producteurs et les expéditeurs, soit par arbitrage aux termes de la Loi, soit selon des dispositions de rechange établies par contrat entre les parties. Les modifications assureront que l'arbitrage des différends relatifs à la tarification s'effectuera de façon impartiale et équitable, conformément à la politique visant à mettre en œuvre un régime de tarification intérieure du gaz naturel qui soit davantage aligné sur les lois du marché. Le gouvernement de l'Alberta s'engage plus précisément à modifier l'article 17 de l'Arbitration Act de façon à ce que l'arbitre puisse tenir compte de tous les facteurs requis pour en arriver à une décision équitable sur le prix du gaz en question.

LES VENTES DE GAZ NATUREL À L'ÉTRANGER

16) Les gouvernements prévoient que l'examen des tests relatifs aux surplus, qui sont actuellement en cours ou qui doivent être entrepris sous peu par l'Office national de l'énergie et par les autorités provinciales concernées, rendra les marchés intérieurs et les marchés d'exportation beaucoup plus accessibles et, ainsi, contribuera à la mise en place du régime de tarification axé sur le marché envisagé dans la présente entente.

17) À partir du 1er novembre 1985, le gouvernement du Canada prendra les mesures nécessaires pour modifier sa politique actuelle relative aux exportations de gaz naturel à court terme. À cette fin:

i) Le "test sur la demande supplémentaire" sera aboli;

ii) Le "test sur les combustibles concurrents" sera aboli;

iii) L'article 8 de la Loi sur l'Office national de l'énergie (Partie VI) sera modifié de façon à permettre l'exportation de gaz naturel par voie d'ordonnance, sans limites de volume, pour des périodes ne dépassant pas 24 mois.

18) À partir du 1er novembre 1985, le gouvernement du Canada modifiera sa politique en ce qui a trait aux conditions que doivent respecter les exportateurs de gaz naturel dans le cas du gaz exporté sous licence. Pour que leur demande soit acceptée, tous les détenteurs de licences devront prouver que leurs arrangements contractuels négociés respectent les critères suivants:

i) Le prix du gaz naturel exporté doit permettre de récupérer une part appropriée des coûts encourus;

ii) Le prix du gaz naturel exporté ne doit pas être inférieur au prix payé par les Canadiens pour des catégories semblables de service dans la région ou dans la zone adjacente au point d'exportation;

iii) Les contrats d'exportation doivent comporter des dispositions prévoyant des rajustements qui permettront de tenir compte de l'évolution du marché pendant la durée du contrat;

iv) Les exportateurs doivent démontrer que les accords d'exportation garantissent dans une certaine mesure que les volumes retenus par contrat seront effectivement achetés;

v) Les exportateurs doivent démontrer que les producteurs qui fournissent du gaz naturel pour un projet d'exportation souscrivent aux modalités de l'accord d'exportation et à toute révision ultérieure de cet accord.

19) Le gouvernement de l'Alberta consent à ce que le système de rentrées supplémentaires tirées des exportations, sous réserve des mesures envisagées à l'alinéa 12 ci-dessus, soit maintenu dans sa forme actuelle jusqu'au 1er novembre 1986, date à laquelle le système disparaîtra.

IMPORTATIONS DE GAZ NATUREL

20) La Loi sur l'Office national de l'énergie et son règlement d'application comportent des dispositions concernant l'importation de gaz naturel.

MODALITÉS GÉNÉRALES D'APPLICATION

21) Le gouvernement du Canada a le mandat général de s'assurer que le commerce entre les provinces et les échanges commerciaux entre le Canada et ses partenaires commerciaux à l'étranger se fassent de manière à profiter à tous les

Canadiens. La présente entente ne limite en aucune façon les pouvoirs du Canada ou son aptitude à s'acquitter de ses responsabilités en ce qui touche les échanges interprovinciaux ou internationaux.

22) Les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ont la responsabilité générale de mettre en valeur leurs ressources naturelles. Rien dans cette entente ne devrait limiter leurs responsabilités en ce qui touche la propriété et la gestion de leurs ressources naturelles.

23) Les provinces productrices conserveront leur droit d'assujettir à des conditions la sortie de gaz naturel de leur territoire respectif afin de protéger l'intérêt public provincial. Nonobstant ce droit fondamental de propriété, les provinces productrices n'ont pas l'intention de se prévaloir de ce droit pour aller à l'encontre de l'intention de la présente entente. Plus précisément:

i) L'Alberta et la Colombie-Britannique entameront un examen de leurs tests relatifs aux surplus pour s'assurer que ces tests contribueront à l'instauration du régime de tarification axé sur le marché envisagé dans la présente entente;

ii) L'Alberta examinera le libellé de la Gas Resources Preservation Act, notamment l'alinéa 5 (3) (c), et la province a l'intention, au besoin, de modifier la Loi en question pour s'assurer qu'elle n'exige pas que les nouvelles ventes s'ajoutent aux ventes existantes avant le 1er novembre 1986.

iii) La Saskatchewan, afin de réduire sa dépendance à l'égard de sources de gaz extérieures à la province, autorisera la vente de quantités limitées de son gaz à l'extérieur de son territoire et la vente directe de ce gaz dans la province, comme mesure d'incitation des marchés pour stimuler la recherche de sources classiques. Aussi longtemps que la Saskatchewan dépendra de sources de gaz extérieures à la province, le prix du gaz vendu en dehors de la province ne sera pas inférieur au prix auquel ce gaz peut être acheté en Saskatchewan.

24) Les ventes de gaz naturel comportant un lien de dépendance entre producteurs et expéditeurs, entre producteurs et distributeurs, ou entre producteurs et consommateurs seront assujetties aux lois provinciales respectives pour que soient déterminées et perçues les recettes découlant de redevances ou de taxes sur les minéraux payables à la Couronne provinciale appropriée.

25) Avec la transition vers un régime de tarification plus souple et axé sur le marché en ce qui concerne les ventes de gaz canadien, les gouvernements consentent à ce qu'ait lieu le plus tôt possible un examen global du rôle et des activités des sociétés de pipelines interprovinciaux et internationaux se livrant à l'achat, à la vente et au transport du gaz. À cet effet, les parties conviennent que l'examen sera mené par un comité impartial nommé par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, en consultation avec les ministres représentant les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan. Cet examen devra être achevé le 30 juin 1986 au plus tard, et un rapport final devra être présenté au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources le 31 juillet 1986 au plus tard. Les détails relatifs à la composition, au mandat et à la structure de responsabilité du comité seront rendus publics dans un autre document.

PROVINCES CONSOMMATRICES

26) On prévoit que les gouvernements des provinces consommatrices, qui ne sont pas signataires de la présente entente, apporteront des changements pour s'assurer de l'efficacité du régime de tarification du gaz naturel axé sur le marché, y compris des changements législatifs et des instructions données aux organismes provinciaux, d'une part pour fournir aux consommateurs des sources d'approvisionnement de rechange en leur donnant accès à des services de transport sur des réseaux de distribution, et d'autre part pour accorder aux distributeurs une plus grande souplesse pour déterminer le prix du gaz qu'ils vendent.

SURVEILLANCE

27) Pour garantir le respect de l'intention et des objectifs de la présente entente, un haut fonctionnaire représentant chacune des parties à la présente entente sera nommé pour surveiller la mise en œuvre des dispositions contenues dans les présentes et, notamment, pour déterminer dans quelle mesure les processus de réglementation auront permis un accès plus libre au marché. Ces fonctionnaires rendront compte de leurs constatations, chaque trimestre, à leur ministre respectif.

28) Les parties à la présente entente ont l'intention de mettre en œuvre rapidement les changements législatifs et administratifs appropriés, nécessaires à la mise en œuvre de la politique de tarification axée sur le marché envisagée dans la présente entente.

En ce 31e jour d'octobre 1985,

Pour le gouvernement du Canada

Pat Carney
Ministre de l'Énergie, des Mines
et des Ressources

Pour le gouvernement de l'Alberta

John Zaozirny
Ministre de l'Énergie et des Ressources
naturelles

Pour le gouvernement de la
Colombie-Britannique

C. Stephen Rogers
Ministre de l'Énergie, des Mines
et des Ressources pétrolières

Pour le gouvernement de la
Saskatchewan

Paul Schoenhals
Ministre de l'Énergie et des Mines

Ministre
de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Minister
of Energy, Mines and Resources

L'honorable The Honourable

Marcel Masse

Le 24 juin 1987

Monsieur Roland Priddle
Président
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Monsieur,

La présente lettre concerne la mise en oeuvre de la politique de tarification des exportations canadiennes de gaz naturel.

Le gouvernement du Canada a pour principe, depuis le 1er novembre 1984, d'encourager la libre négociation des contrats d'exportation, sous réserve de certains critères d'admissibilité. Ceux qui s'appliquent aux exportations faites en vertu de licences sont définis à l'article 18 de l'entente du 31 octobre 1985 sur les marchés et les prix, intervenue entre les gouvernements du Canada, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan. L'article précise que:

" i) Le prix du gaz naturel exporté doit permettre de récupérer une part appropriée des coûts encourus;

ii) Le prix du gaz naturel exporté ne doit pas être inférieur au prix payé par les Canadiens pour des catégories semblables de service dans la région ou dans la zone adjacente au point d'exportation;

iii) Les contrats d'exportation doivent comporter des dispositions prévoyant des rajustements qui permettront de tenir compte de l'évolution du marché pendant la durée du contrat;

iv) Les exportateurs doivent démontrer que les accords d'exportation garantissent dans une certaine mesure que les volumes retenus par contrat seront effectivement achetés;

.../2

v) Les exportateurs doivent démontrer que les producteurs qui fournissent du gaz naturel pour un projet d'exportation souscrivent aux modalités de l'accord d'exportation et à toute révision ultérieure de cet accord."

Ces exigences n'ont pas pour but de nuire aux négociations menées par l'entreprise privée ni de s'y immiscer, le gouvernement du Canada s'étant nettement engagé à lui laisser les mains libres dans le commerce de l'énergie. Elles doivent, par contre, donner à l'industrie une idée précise de la façon d'éviter que les arrangements contractuels n'aillent à l'encontre de l'intérêt public.

Dans la lettre que je vous adressais, le 29 octobre 1986, sollicitant votre aide dans la mise en oeuvre de cette politique, je mentionnais que je n'attendais plus de l'Office qu'il approuve au préalable le prix du gaz naturel exporté en vertu d'une licence ou d'une ordonnance ni qu'il assujettisse les contrats d'exportation aux prix canadiens du gaz naturel. Je faisais observer que le respect de ce critère serait dorénavant assuré par un suivi des prix réellement exigés, surveillance qui est actuellement effectuée par un comité fédéral-provincial.

Je sais que, dans le protocole d'instructions envoyé à l'industrie, le 14 novembre 1986, au sujet, entre autres, des formalités réglementaires et des renseignements que doivent fournir les requérants de licences d'exportation de gaz naturel, l'Office a communiqué son intention de passer en revue les contrats à long terme nouveaux et révisés afin de vérifier leur conformité avec les critères 3 à 5 de l'entente.

Je crois que l'Office partageait le sentiment de confiance du gouvernement du Canada, qui estimait que le premier critère - récupération d'une part convenable des coûts engagés - serait aisément satisfait au moyen d'arrangements contractuels négociés. Je suis particulièrement conscient que les dispositions contractuelles relatives à la tarification de presque tous les volumes transportés gravitent autour d'un barème de frais liés à la demande et au produit, les premiers incluant surtout les droits de transport associés à la capacité ferme de livraison entre le producteur et le point d'exportation.

.../3

Étant donné le principe bien établi de courtoisie entre pays, nous avons supposé que les frais liés à la demande négociés seraient d'office récupérés des clients américains, à la facturation. Par conséquent, nous avions une garantie raisonnable que les frais fixes de transport associés aux ventes fermes à l'étranger seraient assumés par l'importateur.

Les dernières décisions de la commission de l'énergie des États-Unis (FERC) remettent tout en question. Si j'ai bien compris, les ordonnances 256 et 256-A ne permettront de transposer dans la facturation que la partie des frais canadiens liés à la demande autorisée dans le barème modifié de taux variables et fixes retenu par la FERC. Bien qu'on ignore comment cette décision s'appliquera dans les faits, les ordonnances semblent interdire le transfert, dans les frais liés à la demande assumés par l'importateur, du plein coût de transport du gaz, au Canada.

Ces décisions laissent présager deux conséquences, aussi grave l'une que l'autre. D'une part, il semblerait que la seule façon de payer les frais de transport ainsi interdits soit de les récupérer du produit de la vente. Les producteurs risqueraient alors de devoir absorber une partie du manque à gagner. D'autre part, lorsque l'importateur ne s'est pas engagé à acheter des quantités minimales ni à verser certaines sommes, il se peut que les recettes d'exportation, à la frontière, soient trop faibles pour permettre au détenteur de la licence de recouvrer ses frais fixes, voire pour assurer un rendement convenable au producteur. De toute évidence, si l'investissement que fait le producteur canadien pour desservir les consommateurs américains comporte trop de risques, le gouvernement du Canada, les provinces gazières et l'industrie de production ont tout lieu de s'inquiéter.

Je demanderais donc à l'Office d'examiner les modifications apportées aux contrats et les nouveaux arrangements contractuels fixés selon les licences d'exportation de gaz et de me laisser savoir si les dispositions négociées au regard des prix répondent au premier critère.

.../4

Plus précisément, je demande, en vertu de l'article 22 de la partie II de la Loi sur l'Office national de l'énergie, que l'Office, en plus de me communiquer les renseignements demandés dans ma lettre du 29 octobre 1986:

1) me tienne au courant des arrangements, nouveaux ou modifiés, relevant de licences d'exportation;

2) me présente un rapport annuel sur le degré de conformité de toutes les licences d'exportation au premier critère énoncé à l'article 18 de l'entente sur les marchés et les prix du gaz naturel; me signale toutes les raisons de non-conformité et les mesures qui s'imposent. Aux fins de ce rapport, il faudra entendre, par le premier critère, que les recettes annuelles associées à chaque licence d'exportation doivent permettre de récupérer les frais de transport intraprovincial et interprovincial au Canada et rapporter aux producteurs les rentrées nettes qu'ils jugaient acceptables, lorsqu'ils ont approuvé l'accord de vente (critère 5).

Par le passé, nos exportateurs se sont montrés très capables de négocier eux-mêmes des arrangements souples, concurrentiels et axés sur le marché ainsi que de respecter les critères d'admissibilité du gouvernement du Canada. Je suis persuadé que, soutenus dans l'application de la politique et des formalités, ils se surpasseront.

Croyez bien que l'aide de l'Office dans la mise en oeuvre de la politique est inestimable.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Marcel Masse

c.c.: L'honorable Jack Davis
L'honorable Neil Webber
L'honorable Patricia Smith

NATIONAL ENERGY BOARD
OTTAWA, K1A 0E5

CANADA

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE
OTTAWA, K1A 0E5

Dossier: 1537-1

Le 27 juillet 1987

À: TOUTES LES PARTIES INTÉRESSÉES

OBJET: Supplément au Protocole d'instructions du 14 novembre 1986 sur les procédures de réglementation et les besoins de renseignements de l'Office national de l'énergie pour les demandeurs qui déposent des demandes relatives à:
A. des ordonnances d'exportation à court terme de gaz naturel et,
B. des licences d'exportation à long terme de gaz naturel

Par suite de l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel conclue entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices, le gouvernement fédéral a annoncé certains changements, qui ont pris effet le 1er novembre 1986, à la politique concernant les ordonnances d'exportation à court terme de gaz naturel et les licences d'exportation à long terme de gaz naturel. Pour mettre ces changements en vigueur, l'Office national de l'énergie a modifié sa réglementation et a émis, le 14 novembre 1986, un Protocole d'instructions sur les besoins de renseignements pour les demandeurs qui déposent des demandes relatives à des ordonnances d'exportation à court terme et des licences d'exportation à long terme. En ce qui a trait aux licences à long terme, le Ministre n'exigeait plus que les exportateurs demandent à l'Office d'approuver le prix du gaz naturel avant l'exportation. L'Office n'exigeait donc plus que les demandeurs fournissent des renseignements sur les critères 1 et 2 énoncés dans l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel de 1985 entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices.

Le 24 juin 1987, dans une lettre adressée à l'Office (copie ci-jointe), le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources soulignait que la récente décision de la Federal Energy Regulatory Commission des États-Unis de rejeter la transposition, dans la facturation, des frais canadiens liés à la demande récupérés des clients américains le préoccupait. Le Ministre a donc demandé à l'Office d'examiner les modifications apportées aux contrats et les nouveaux arrangements contractuels fixés selon les

.../2

licences d'exportation de gaz et de lui laisser savoir si les dispositions négociées au regard des prix répondent au critère de récupération d'une partie convenable des coûts engagés. Par conséquent, l'Office rétablit le critère 1 et exige de tous les demandeurs qui veulent obtenir l'approbation, par l'Office, des arrangements contractuels, nouveaux ou modifiés, relevant de licences d'exportation, qu'ils déposent les renseignements suivants:

1) "le prix du gaz naturel exporté doit permettre de récupérer une part appropriée des coûts encourus."

Comme l'indique le Ministre dans sa lettre, "il faudra entendre, par le premier critère, que les recettes annuelles associées à chaque licence d'exportation doivent permettre de récupérer les frais de transport intraprovincial et interprovincial au Canada et rapporter aux producteurs les rentrées nettes qu'ils jugeaient acceptables, lorsqu'ils ont approuvé l'accord de vente (critère 5)."

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Secrétaire,

J. S. Klenavic

P.j.